

En Logroño, a 23 de junio de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

40/06

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología. Dicho Decreto desarrolla lo dispuesto en la Ley 3/2006, de 17 de marzo, de creación de dicha Agencia, que, en muchos de sus preceptos, se remite a lo que dispongan sus Estatutos y, en su Disposición Final Primera, establece que el Consejo de Gobierno deberá aprobarlos en el plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de aquélla.

Iniciado el procedimiento por Acuerdo del Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local de 9 de mayo de 2006, se elabora una primera redacción del Decreto, que va acompañada de una memoria de la misma fecha. El mismo día 9 de mayo de 2006, el propio Secretario General Técnico de la Consejería formaliza la preceptiva diligencia de formación del expediente.

Segundo

Se incorporan al expediente sucesivamente los siguientes informes:

-De la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con fecha 12 de mayo de 2006.

-De la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, de 22 de mayo de 2006.

-De la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con los preceptos de la norma proyectada en materia de personal, con fecha 23 de mayo de 2006.

-Del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), también con fecha 23 de mayo de 2006.

Finalmente, con fecha 29 de mayo de 2006, el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local elabora una Memoria complementaria sobre el anteproyecto de Decreto en la que valora las observaciones contenidas en los citados informes, redactando, en consecuencia, un segundo borrador de la norma proyectada, que es el remitido a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 29 de mayo de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 31 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2006, registrado de salida el 1 de junio del mismo año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo ha sido objeto de debate en el expediente y debe ser aclarada.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local entendió inicialmente que el dictamen del Consejo Consultivo no era preceptivo por tratarse de un reglamento *“de ámbito interno, con fines puramente organizativos”*. Se cita a favor de este criterio nuestro Dictamen 11/2005, sobre proyecto de Decreto de modificación del Reglamento de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, en el cual se afirmaba que:

“(...) la naturaleza de la norma proyectada tiene, por un lado, un bloque de preceptos claramente organizativos o internos, como lo son los dedicados a la normación de los órganos, de régimen interno y de funcionamiento de la ADER; pero también, en lo que se refiere a los cometidos de la ADER, y en concreto, en relación con las políticas de fomento de la actividad económica riojana mediante la reglamentación del régimen jurídico singular de las subvenciones y ayudas públicas, se presencian normas que exceden del aspecto meramente organizativo”.

De esta doctrina se infiere, por la Secretaría General Técnica de la Consejería, que, como en el proyecto de norma ahora sometida a nuestra consideración no concurre esa duplicidad de ámbitos regulatorios, la misma tiene mero carácter organizativo o interno, por lo que el dictamen del Consejo Consultivo no sería preceptivo, ya que la jurisprudencia

excluye su necesidad cuando se trata de “*reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno*” (STS 5 junio 2001).

Sin embargo, en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se hizo notar la preceptividad de nuestro dictamen en este caso, y de ahí que, finalmente, se nos haya remitido.

El criterio de la Dirección General de los Servicios Jurídicos es el correcto. Los “*proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*” a que se refiere el artículo 11 de nuestra Ley reguladora (para indicar el carácter preceptivo de nuestro dictamen en ese caso) son todos aquellos en que el Gobierno desarrolla o complementa una ley, sea estatal o sea autonómica, mediante el dictado de una norma reglamentaria, cualquiera que sea la naturaleza de ésta, y por tanto, lo mismo si está llamada a tener una *eficacia externa* por afectar a los derechos o posiciones jurídicas de los administrados que si limita su eficacia al ámbito interno de la propia Administración. Las únicas normas reglamentarias que, conforme a la indicada jurisprudencia y el propio tenor literal del citado artículo 11 de nuestra Ley reguladora, cabe entender excluidas de la necesidad del dictamen de este Consejo Consultivo son aquellas que, sin desarrollar ni complementar las prescripciones de ninguna ley, se limitan a ejercer la potestad genérica de autoorganización que tiene toda Administración Pública.

Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 3/2006, de 17 de marzo, de creación de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen, que, por lo dicho, tiene carácter preceptivo.

Por lo demás, es preciso significar que la doctrina de nuestro Dictamen 11/2005, de 31 de enero, citada por la Secretaría General Técnica de la Consejería, se refería al carácter preceptivo o no del trámite de audiencia corporativa en la elaboración de las disposiciones de carácter general. En relación con este problema concreto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, Sentencias de la Sala 3.^a de 19 de enero de 1996 y 16 de abril de 1999) y este Consejo Consultivo (Dictamen 56/2001, entre otros, aplicando la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), han señalado, en efecto, que dicho trámite no es necesario cuando se trata de reglamentos de carácter organizativo e interno; y esta conclusión resulta ahora ratificada en el Derecho autonómico riojano por el artículo 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que únicamente otorga carácter preceptivo a dicho trámite, además de cuando lo disponga la ley, cuando la norma proyectada afecte a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos. Por eso, en relación justamente con este problema, era necesario dilucidar si la norma reglamentaria tenía o no eficacia externa; pero, como se infiere del Fundamento Jurídico Primero de dicho Dictamen

11/2005, ello en nada afectaba a la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, que resultaba directamente del hecho de dictarse el reglamento proyectado en desarrollo de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, pues, el Dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo cuando se trata de juzgar sobre la adecuación de un proyecto de disposición general al principio de jerarquía normativa, problema que está presente siempre que, como dice nuestra Ley reguladora, aquélla se dicte “en desarrollo o ejecución” de una Ley estatal o autonómica. Cuando se de tal circunstancia, es indiferente que la norma reglamentaria proyectada tenga o no eficacia externa.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de reglamento se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Como quiera que la Dirección General de los Servicios Jurídicos ha analizado detenidamente en su informe esta cuestión, llegando a conclusiones con las que este Consejo Consultivo se muestra plenamente conforme, nos remitimos en este punto a lo que se indica en el mismo, para evitar reiteraciones.

Únicamente hay una cuestión, sobre la que no se pronuncia la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en la que debemos incidir, que es la del órgano competente para iniciar el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. En este caso, el acuerdo de inicio ha sido adoptado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, lo que no nos parece correcto. A nuestro entender, el órgano competente para acordar el inicio del procedimiento es el Consejero.

Así lo señalábamos en nuestro Dictámenes 122 y 125/2005, en los que se contiene la doctrina siguiente, que debemos ahora reiterar:

"Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo en su caso la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia. Finalmente, el artículo 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el informe y tramitación de disposiciones normativas.

En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente".

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La norma reglamentaria proyectada encuentra adecuada cobertura en los apartados uno y quinto del artículo 8.º del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como para la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad.

Por lo demás, en cuanto la norma proyectada se limita a aprobar los Estatutos de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología de La Rioja cumpliendo el mandato expreso que en este sentido se contiene en la Ley autonómica 3/2006, de 17 de marzo (Disposición Final Primera), no puede dudarse de la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar aquélla, puesto que —como ha señalado este Consejo en otros muchos dictámenes anteriores (cfr. DD. núms 128, 54 y 61/03, entre otros)—, en casos como el que aquí se dilucida, tal competencia no puede ser otra que la ejercitada para aprobar la Ley y, en cuanto simplemente se desarrollen las prescripciones de ésta (como ocurre en este supuesto), cualquier vicio de incompetencia sería imputable a la propia Ley, y no al reglamento de ejecución de la misma.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

A juicio de este Consejo Consultivo, la norma proyectada desarrolla la Ley 3/2006, de 17 de marzo, de creación de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología de La Rioja, aprobando los Estatutos de ésta que aquélla prevé, sin vulnerar el principio de jerarquía normativa, esto es, ateniéndose a las disposiciones de la citada Ley 3/2006, y se atiende también a lo establecido en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, sobre el contenido que han de tener los Estatutos de los organismos públicos.

Además, es de significar el esfuerzo realizado para subsanar, en la redacción de la norma reglamentaria, algunas de las deficiencias de técnica legislativa que presentaba la Ley 3/2006, a la que desarrolla, en cuanto ello resulta posible dada la naturaleza de aquélla, siguiendo en ello las adecuadas indicaciones aportadas en tal sentido por varios de los órganos informantes en el proceso de elaboración de la disposición.

En consecuencia, se dictamina favorablemente el texto de la norma reglamentaria proyectada.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.