

En Logroño, a 20 de julio 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**47/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre proyecto de Decreto por el que se regula la atención al ciudadano de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **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 regula la atención al Ciudadano en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Este Decreto se dicta al amparo del artículo 5 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y de la habilitación o remisión reglamentaria general que contiene la mencionada Ley.

Iniciado el procedimiento por acuerdo del Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local de 11 de mayo de 2006, se elabora una primera redacción del Decreto que va acompañada de una memoria de la misma fecha. El mismo día 11 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: i) de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con fecha 15 de mayo de 2006; y ii) del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.), con fecha 23 de mayo de 2006.

Finalmente, con fecha 7 de junio 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 7 de junio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el día 19 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 19 de junio de 2006, registrado de salida al día siguiente, 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 a la Consejera señalada 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 no plantea ningún género de dudas, habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja, pues su habilitación legal, amén del artículo 5 de la misma, sobre derechos de los ciudadanos, se ampara en la remisión normativa que contiene la Disposición Final Primera de la Ley 4/2005, que viene a autorizar al Gobierno autonómico para dictar cuantos reglamentos sean necesarios en desarrollo y ejecución de la misma.

En cuanto al ámbito de este dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para de este modo, evitar mediante este control previo de legalidad que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

## 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 núms.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 el artículo 8.Uno, 1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Del mismo modo, el artículo 26 del citado Estatuto, le atribuye competencias para la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

Por lo demás, la norma proyectada se limita a reglamentar la Atención al Ciudadano en la Comunidad Autónoma de La Rioja, desarrollando al efecto uno de los derechos que a favor de los ciudadanos consagra el artículo 5 de la Ley 4/2005, el derecho de información. Así, el tenor literal del precepto establece que:

*“1. Sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados en un procedimiento de conocer en cualquier momento el estado de su tramitación, la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos públicos contarán con los instrumentos de información que garanticen a los ciudadanos el efectivo conocimiento por parte de éstos del procedimiento a seguir para las solicitudes o actuaciones que se propongan realizar ante aquélla. **Reglamentariamente se determinará la articulación de los instrumentos de información a que se refiere este artículo.***

*2. La información sobre el estado o el contenido de los procedimientos en tramitación y la identificación de las autoridades y de los funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, sólo podrá facilitarse a quienes tengan la condición de interesado en el procedimiento o a sus representantes acreditados formalmente por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Corresponderá a las diferentes unidades de gestión de la Administración de la Comunidad Autónoma facilitar esta información.*

*3. Los órganos administrativos establecerán las garantías necesarias respecto a la esfera privada de los administrados y el control y el tratamiento de los datos obtenidos por cualquier medio”.*

#### **Cuarto**

##### **Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado**

A juicio de este Consejo Consultivo, la norma proyectada desarrolla el precepto transcrito, el artículo 5 de la Ley 4/2005, sin vulnerar el principio de jerarquía normativa, esto es, ateniéndose a las disposiciones de la citada norma legal.

La norma reglamentaria define con gran precisión y dentro del marco legal de los derechos del ciudadano, las funciones de atención. Se consideran funciones de atención al ciudadano, tres: la primera, la información, que podrá ser general, particular y especializada; la segunda, la de Registro de escritos, solicitudes y comunicaciones; y la tercera: la resolución de procedimientos automatizados de respuesta inmediata.

Avanzando en la sociedad del conocimiento, la norma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 4/2005, y en especial tomando como referencia las exigencias de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica, acoge de forma decisiva, entre los canales de información al ciudadano, además del presencial y el telefónico, el telemático.

En todos sus extremos, la norma articulada goza de la suficiente cobertura legal y no se extralimita del referido bloque normativo; únicamente hemos de centrarnos en el ámbito subjetivo de aplicación del reglamento proyectado.

En efecto, el artículo 1 tanto en su borrador inicial, como en el que se somete a la consulta de este Consejo, comprende en su ámbito subjetivo, además de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluidos sus organismos públicos, “(...) *al resto de entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Esta precisión fue puesta de manifiesto con acierto en los informes emitidos por el S.O.C.E. y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y desde luego, el Consejo Consultivo se suma a la misma por las razones que pasamos a exponer a continuación.

Primera, se advierte que el reglamento proyectado desarrolla la Ley 4/2005, cuyo ámbito subjetivo de aplicación se centra exclusivamente en la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos dependientes o vinculados a ella (artículo 1). Las relaciones intersubjetivas que regula la Ley 4/2005, de donde nacen los derechos de los ciudadanos frente a la Administración General de La Rioja y sus organismos autónomos se definen en los artículos 4 y 5 de la citada norma. El derecho de información, y, en definitiva, la Atención al ciudadano, deriva del artículo 5, y la norma proyectada, al desarrollar el precepto, no puede modificar ni ampliar el ámbito subjetivo que define la ley que le habilita.

Segunda, porque, dada la especificidad del funcionamiento de los llamados “entes instrumentales” que forman parte del sector público riojano (artículo 1 de la Ley 3/2003), pero que no son Administración Pública, consideramos que se ha de ceñir el ámbito del reglamento a la definición del artículo 1 de la Ley 4/2005.

En consecuencia, salvo la reflexión referida al ámbito subjetivo, 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 al amparo de los artículos 8.Uno 1 y 26 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

## **Segunda**

Se han respetado todos los trámites procedimentales que para la elaboración de reglamentos exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **Tercera**

Salvo lo referido al ámbito subjetivo de aplicación del reglamento (artículo 1), todos los demás preceptos que lo articulan se ajustan al ordenamiento jurídico.

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