

En Logroño, a 16 de abril de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

23/13

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la reutilización de la información en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, cuyo objetivo consiste en desarrollar en la CAR la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, *“en lo relativo al régimen jurídico de la reutilización, las obligaciones del sector público autonómico, las modalidades de reutilización de los documentos reutilizables y el régimen aplicable a documentos reutilizables sujetos a derechos de propiedad intelectual o que contengan datos personales”*.

Segundo

Acompaña a la consulta el expediente instruido por la Consejería de Administración Pública y Hacienda para la elaboración de dicho Anteproyecto, que nos ha sido remitido ordenado, indexado y numerado. De dicho expediente, en relación con el objeto de este Dictamen, destacan los siguientes documentos:

- 1.-Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 15 de febrero de 2013, de inicio de procedimiento de elaboración de disposición general.

2.- Memoria justificativa, del Servicio de Atención al Ciudadano, de 14 de febrero de 2013, exponiendo los criterios de legalidad y oportunidad que fundan la necesidad de aprobación de la nueva norma y proponiendo la inclusión de contenido material para la misma, relatando las consultas efectuadas y los informes evacuados al respecto, así como la ausencia de coste económico que el proyecto implica y la tabla de vivencias de la normativa a la que afecta.

3.- Texto inicial del Anteproyecto de Decreto

4.- Diligencia de formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 15 de febrero de 2013.

5.- Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 15 de febrero de 2013. En ella, se hace referencia expresa a los “antecedentes” y marco jurídico de la norma, su justificación y objetivos, el “contenido del Decreto”, su “contenido económico”, el “procedimiento” seguido para la elaboración de la norma, la “documentación” que se incorpora al expediente, los trámites observados y las conclusiones alcanzadas tras todo ello.

6.- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 22 de febrero de 2013.

7.- Anteproyecto de Decreto por el que se regula la reutilización de la información en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, versión 2, sin datar.

8.- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 25 de marzo de 2013, favorable, tanto en lo relativo a la tramitación del proyecto, como sobre su contenido.

9.- Memoria final, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 8 de abril de 2013. Se estructura en los mismos apartados que el emitido por la misma Secretaría el 15 de febrero de 2013, si bien cada uno de ellos amplía y precisa su contenido a la vista de los informes anteriormente emitidos.

10.- Versión 3 del Anteproyecto de Decreto, también sin datar.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 9 de abril de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 9 de abril de 2013 la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 10 de abril de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen.

El artículo 11.c) 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 cuyo contenido reitera 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, dado que el Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración se dicta para el desarrollo y aplicación en la CAR de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público.

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 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 (LPAC).

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.

Es, por ello, necesario examinar 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, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

En el expediente remitido a este Consejo, consta la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, de fecha 15 de febrero de 2013, por la que resuelve iniciar la tramitación del Anteproyecto de Decreto referido. La Resolución de inicio del procedimiento debe atenerse, en cuanto a competencia para dictarla, contenido y estructura formal, a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 4/2005, de 1 de junio. El procedimiento se iniciará mediante Resolución del “*organo administrativo competente por razón de la materia*” (apartado 1) y “*expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*” (apartado 2).

En el presente caso, hemos de señalar que el expediente de elaboración de la norma se ha iniciado mediante Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería Administración Pública y Hacienda, con competencias suficientes para ello de conformidad con la atribución de funciones que contienen la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, y el Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones, dictado en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector público de la CAR, que, en el artículo

10.1.3, atribuye a las Secretarías Generales Técnicas...*”el ejercicio de las funciones genéricas atribuidas a las Direcciones Generales”*, a las que el artículo 10.1.4.g), atribuye, bajo la dirección del titular de la Consejería, en las materias propias de su ámbito de actuación, *”la resolución de inicio de la tramitación de disposiciones de carácter general”*.

Por razón de la materia, tanto los artículos 62.2.k), 63.1 y 63.2, de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la CAR, como el art. 10.2.2, letras “a” “b”, “d”, “h”, y “j”, entre otras, del citado Decreto 46/2011, atribuyen a la mencionada Secretaría, las competencias de *”impulso de la calidad de los servicios públicos”, “impulso y dirección en la implantación de de servicios de administración electrónica” “ coordinación del canal telemático”, y coordinar las actuaciones en materia de protección de datos de carácter personal”*.

En cuanto a su contenido, la citada Resolución cumple las prescripciones legales, al indicar el objeto y finalidad de la norma cuyo procedimiento de elaboración se inicia, las normas legales que desarrolla y el fundamento jurídico de la competencia ejercida.

B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.

De conformidad con el art. 34 de la Ley 4/2006, consta en el expediente un *borrador inicial del Decreto*. Consta asimismo, una *Memoria justificativa*, que hace referencia a los criterios de legalidad y oportunidad que fundan la necesidad de aprobación de la nueva norma, en clara referencia a la base legal (*“antecedentes y marco normativo”*) de la propuesta de Decreto, y propone la inclusión de contenido material para la misma. Relaciona asimismo las consultas efectuadas y los informes evacuados para su elaboración, al tiempo que se refiere a la vigencia de la indefinida de la norma, *“en tanto no se produzca su derogación posterior*.

Dicha Memoria inicial de la Secretaría General Técnica, en el epígrafe *“contenido económico”*, expresamente indica que *“la aplicación de la presentae norma no genera coste económico”*. No obstante, siguiendo la recomendación efectuada en el informe emitido por los Servicios Jurídicos, según el cual *“a la vista del contenido del Decreto, se recomienda justificar la ausencia de coste económico”*, la Memoria final explicita lo siguiente: *“conviene aclarar que la creación del portal de acceso a los datos sí producirá gasto, pero ese gasto deberá ser objeto de cuantificación, evaluación y fiscalización en el correspondiente expediente de contratación y no en esta norma de cobertura”*. No obstante, no se trata de incorporar el gasto generado a la norma de cobertura, sino a las Memorias inicial y final, en los términos a que hace referencia los artículos 34 y 40 de la citada Ley 4/2006; por lo que dicho contenido se echa en falta en las mismas.

C) Anteproyecto del reglamento.

En el expediente que nos ha sido remitido, consta una Diligencia de la Secretaría General Técnica, de 15 de febrero de 2013, que - a la vista del informe-memoria del Servicio de atención al ciudadano, la propuesta de Proyecto Decreto, la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la norma proyectada y la Memoria inicial de tramitación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda- resuelve declarar *“formado el expediente de tramitación del anteproyecto de Decreto...”*; documento que cabe entender cumplimentado en el plano formal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 4/2005.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, no se ha considerado preceptivo el correspondiente trámite de audiencia, de conformidad con lo preceptuado en el citado artículo 36.3, puesto que el Anteproyecto se circunscribe al ámbito de la organización de la Administración General de la CAR y de los entes integrantes de su sector público. En este sentido se pronuncia el

informe emitido por los Servicios Jurídicos, al estimar que “ *el proyecto de Decreto no esta sujeto al trámite de audiencia ni información pública*” .

E) Informes y dictámenes preceptivos.

De acuerdo con lo establecido en el art 39 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, deben incorporarse al expediente los informes y dictámenes de los órganos consultivos, previstos en las normas reguladoras aplicables.

Así, consta el preceptivo informe del Servicio de Organización Calidad y Evaluación, cuyas observaciones se incluyen en el segundo borrador de la norma proyectada y el de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que debe solicitarse - dispone el art. 39.3 Ley 4/2005-, “*una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes*”, como así se ha hecho al ser éste de fecha 25 de marzo de 2013.

El dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo, conforme al artículo 11.c) de nuestra Ley reguladora, al tratarse de un reglamento ejecutivo que se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 5/1999.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Este trámite viene regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005, y se ha cumplido. La Memoria final de la Secretaría General Técnica, que se incluye en el expediente administrativo con fecha 8 de abril de 2013, da cuenta de los antecedentes, del contenido del Decreto, la tabla de derogaciones y vigencias, el contenido económico en los términos indicados, el procedimiento, los trámites practicados y su resultado, al tiempo que se hace mención expresa de las modificaciones propuestas, las modificaciones introducidas como consecuencia de las observaciones, alegaciones e informes incorporados, con exposición motivada de las que han sido rechazadas, como expresamente exige el citado precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el texto proyectado y cobertura legal del mismo.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos.

La norma proyectada pretende desarrollar en la CAR la Ley estatal 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que incorporó a

nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público.

En cuanto a la competencia en materia de reutilización de la información del sector público, los títulos que legitiman la intervención normativa a la CAR son variados, puesto que abarcan la regulación del procedimiento administrativo, la atención al ciudadano y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administraciones públicas. Pero, en general, todos ellos pueden ser reconducidos al desarrollo normativo del derecho reconocido a los ciudadanos en el artículo 105.b de la Constitución Española, a cuyo tenor, la Ley regulará *el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*.

Tomando esta consideración como punto de partida, nos hallamos en sede de regulación del procedimiento administrativo y del derecho del ciudadano al acceso a la información pública. En consecuencia, entra en funcionamiento el artículo 149.1.18 de la Constitución española y la competencia para la regulación básica o común en sede estatal. Esta atribución ha sido ejercida por el Estado español por medio de la citada Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

En general, los preceptos de la Ley 37/2007 ostentan carácter básico, de acuerdo con su artículo 1 y Disposición Final Primera. Nos hallamos, por tanto, ante el desarrollo de legislación básica en materia de procedimiento administrativo, lo que implica la invocación de tres títulos estatutarios del ordenamiento jurídico riojano, todos ellos dispuestos por el artículo 8.1. del Estatuto de Autonomía (EAR'99), en sus apartados 3: *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización propia de La Rioja”*, y 5: *“creación y gestión de un sector propio de la Comunidad”*.

Particularmente, el citado Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a dicha Consejería la competencia en materia de atención al ciudadano y tecnologías de la información (artículo 1).

En cuanto a su cobertura legal, además de la citada Ley estatal 37/2012, ha de citarse la Ley riojana 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, que, en su artículo 23.i), atribuye al Consejo de Gobierno: *“aprobar, mediante Decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*.

En consecuencia, es evidente la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el Decreto proyectado y la cobertura legal del mismo.

Cuarto

Descripción y observaciones al texto del Anteproyecto.

La norma proyectada pretende regular la aplicación en la CAR de la Ley estatal 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, en lo relativo al régimen jurídico de la reutilización, las obligaciones del sector público autonómico, las modalidades de reutilización de los documentos reutilizables y el régimen aplicable a documentos reutilizables sujetos a derechos de propiedad intelectual o que contengan datos personales.

El Anteproyecto dictaminado consta de un Preámbulo y seis artículos, una única Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales. En ellos, se regula el “*objeto y ámbito de aplicación*” de la norma (artículo 1), el “*sistema de reutilización*” de datos (artículo 2), el “*principio general de autorización para la reutilización de los documentos públicos*” (artículo 3), las “*condiciones y modalidades de reutilización*” (artículo 4), la “*organización del sistema de reutilización*” (artículo 5), el “*proceso de reutilización*” (artículo 6), la “*normativa aplicable*” y, más particularmente, la aplicación de la Ley 37/2007 “con carácter supletorio”, en lo “no previsto específicamente en el presente Decreto” (Disposición Adicional Única), la “*facultad para dictar disposiciones en aplicación del Decreto*”, que se atribuye al titular de la “Consejería competente en materia de atención al ciudadano y tecnologías de la información” (Disposición Final Primera) y la “*entrada en vigor*” de la norma, que se producirá “al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja”.

En el texto definitivo, se han aceptado y recogido la casi totalidad de las observaciones efectuadas por el SOCE en su informe de 23 de febrero de 2013, así como las propuestas por los Servicios Jurídicos, en su informe de 25 de marzo de 2013, en parte coincidentes con las de aquel. Únicamente se ha rechazado la propuesta formulada por el SOCE relativa al párrafo segundo del artículo 6.1 de la norma proyectada, que se refiere a los modos de presentación de solicitudes de forma presencial, sugiriendo la sustitución de la referencia “a través de las oficinas presenciales de registro en los términos legalmente establecidos” por una referencia a la normativa autonómica. La Secretaría General Técnica, en su Memoria final, razona cómo no ha considerado oportuno modificar el texto del borrador en este sentido, argumentando que “*la referencia a la Ley engloba todos los supuestos del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, más amplio que lo previsto en el artículo 6 del Decreto 58/2004*”, argumento al que nada tiene que objetar este Consejo, por lo que nada obsta el mantenimiento de la redacción inicial.

En definitiva, sin perjuicio de las observaciones efectuadas el Fundamento de Derecho Segundo, el contenido de la norma proyectada se ajusta al de la norma objeto de desarrollo y es conforme a Derecho.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Segundo, se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de Proyectos de Decreto, exigen 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.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto se ajusta al ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero