

En Logroño, a 17 de octubre 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. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, sobre Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja.

Segundo

El procedimiento se inició por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, de fecha 15 de mayo de 2013, en virtud de las funciones que tiene atribuidas por el art. 5.2.2, apartado r), del Decreto 27/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Justicia y sus funciones, en relación con la *"confección y edición del Boletín Oficial de La Rioja"*. Todo ello en conexión con el art. 33.1 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 establece que *"el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia"*.

Tercero

En cumplimiento de este cometido, se elabora, de acuerdo con el art. 34.2 de la Ley 4/2005 citada, una Memoria justificativa, fechada el 13 de mayo de 2013, así como un

primer Borrador del Decreto proyectado. Con fecha 29 de mayo de 2013, la Secretaria General Técnico de la Consejería declara formado el expediente y ordena la continuación del procedimiento mediante la solicitud de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, a la Dirección General de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación de la misma Consejería, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos; así como de dictamen a este Consejo Consultivo.

Cuarto

Tras la emisión, con fecha 1 de julio de 2013, por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, del informe solicitado, las observaciones remitidas se valoran, con fecha 19 de agosto de 2013, por el Jefe de Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, añadiéndose una valoración económica al expediente y redactándose un segundo borrador del Anteproyecto de Decreto.

Quinto

Finalmente, con fecha 30 de agosto de 2013, emite su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, tras lo cual el Jefe de Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia emite un último y definitivo informe, fechado el 16 de septiembre de 2013 y en el consta el visto bueno de la Secretaria General Técnica. En este último, se valoran los criterios aportados por los Servicios Jurídicos y de él resulta, además, que también fue informado el Anteproyecto, el 1 de agosto de 2013 y respondiendo a su inicial solicitud, por la Dirección General de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, acogiéndose en último borrador alguna de las observaciones de esta última.

El indicado informe final de la Consejería de Presidencia y Justicia va acompañado de un último borrador de la norma proyectada, en el que consta también como fecha de redacción el 16 de septiembre de 2013, que es el remitido para la emisión del correspondiente dictamen a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 19 de septiembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 20 de septiembre de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia 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 1 de octubre 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 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 y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo cuando se trate de *«Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas»*.

Pues bien, como ya indicó este Consejo Consultivo en su Dictamen D.85/08 –al que inevitablemente hemos de remitirnos–, en este caso es notorio que el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo de la Disposición Adicional Quinta 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 señala al Boletín Oficial de La Rioja como el medio oficial de publicación de las disposiciones generales y actos administrativos y faculta al Gobierno para regular su funcionamiento.

Cosa distinta, como allí indicábamos, es que, al regular esta materia, deban tenerse en cuenta las normas estatales de naturaleza básica, como son la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, y también la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ambas dictadas al amparo del art. 149.1.18. CE; siendo conveniente recordar de nuevo que otras normas estatales, como las que establecen la publicidad de determinadas disposiciones, actos

administrativos y anuncios públicos, son de aplicación directa para todas las Administraciones públicas.

De todo ello se infiere, en cualquier caso, la procedencia del siguiente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

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

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, se inició por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, de fecha 15 de mayo de 2013, en virtud de las funciones que tiene atribuidas por el art. 5.2.2, apartado r), del Decreto 27/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Justicia y sus funciones en relación con la *“confeción y edición del Boletín Oficial de La Rioja”*, lo que, por tanto, se ajusta a lo dispuesto en dicha norma legal.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta, no obstante, insuficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la resolución de inicio 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”*; y esto último falta en la misma, por lo que, aunque ello no comporte en ningún caso la ineficacia de la norma proyectada, nos vemos obligados a recomendar que tales aspectos se enuncien, razonable y adecuadamente, en las Resoluciones de inicio que se

dicten en el futuro, aunque sea de forma sucinta.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la Ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacúen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 29 de mayo de 2013, que es suficiente en su contenido.

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, dado el contenido de la norma proyectada y su eficacia interna, circunscrita con carácter organizativo al ámbito de la propia Administración, era innecesario seguir el trámite o requisito de audiencia.

F) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En este caso, se han cumplido adecuadamente los trámites preceptivos de informe por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, siendo, además, de destacar la razonable y correcta tramitación y redacción del Anteproyecto.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 ha de entenderse comprendida, en este caso, en el último y definitivo informe redactado por el Jefe de Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, fechado el 16 de septiembre de 2013, por constar en el mismo el visto bueno de la Secretaria General Técnica, que es la competente para redactar aquélla. Esta interpretación flexible es la que permite concluir, atendiendo al contenido de dicho

informe final, que responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto, en cuanto a la Memoria que debe acompañar a la norma proyectada en su versión final.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, como ya indicamos en nuestro Dictamen D.85/08, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —la ordenación del Boletín Oficial de La Rioja y, en particular, su edición electrónica— no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de las previsiones de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/2005, de 1 de junio, anteriormente citada, en cuanto faculta al Gobierno para regular su funcionamiento como Diario oficial de publicación de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicidad exigida por el art. 9.3 de la Constitución (CE), así como por los arts. 21 y 28 de nuestro Estatuto de Autonomía (EAR'99).

Es indiscutible, pues, la competencia para dictar la norma proyectada, que es conforme también, a nuestro juicio, con las previsiones legales estatales de carácter básico y también, por supuesto, al principio de jerarquía normativa que aquí comporta, más que una no vulneración de disposiciones legales concretas, el respeto a los principios generales *«de carácter informador del ordenamiento jurídico»* español a que se refiere el art. 1.4 del Código civil, pues son estos los que vinculan a los poderes públicos cuando pretenden redactar normas que, como la proyectada, afectan —como decíamos en nuestro Dictamen D.85/08— a *«los mecanismos, procesos y demás condiciones y garantías de autenticidad, integridad, inalterabilidad de los contenidos del diario oficial especialmente, a través de la firma electrónica, así como los dispositivos para la verificación de tales mecanismos por los ciudadanos y usuarios de las redes electrónicas»*.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

A juicio de este Consejo Consultivo, el nuevo Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración no sólo recoge de modo adecuado las observaciones efectuadas en nuestro Dictamen D.85/08 no recogidas en el Decreto 47/2008, de 11 de julio, por el que

actualmente se regula el Boletín Oficial de La Rioja, sino que las nuevas modificaciones que incorpora son por completo acordes con el ordenamiento jurídico y responden, además, a los avances tecnológicos y a la necesidad de, respetando el principio de publicidad que afecta a la actuación de todas las Administraciones públicas, favorecer la utilización por el ciudadano de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos hoy generalizados.

En consecuencia, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminar favorablemente la norma reglamentaria proyectada, por ser conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja).

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, por lo que este Consejo la dictamina favorablemente.

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