

En Logroño, a 18 de diciembre 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 y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiéndose ausentado el Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios, por concurrir en el mismo causa legal de abstención, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad de los asistentes, el siguiente

## **DICTAMEN**

**61/13**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la creación, composición, organización y funcionamiento de la Comisión Institucional de Coordinación para la Sensibilización, Protección y Recuperación Integral de las Víctimas de Violencia 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 la creación, composición, organización y funcionamiento de la Comisión Institucional de Coordinación para la Sensibilización, Protección y Recuperación Integral de las Víctimas de Violencia de La Rioja.

-En fecha 12 de abril de 2013, la Dirección General de Justicia e Interior dictó una Resolución por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de dicho Decreto.

-En fecha 27 de junio de 2013, la Dirección General de Justicia e Interior redactó un primer borrador del Anteproyecto de Decreto, acompañado de la correspondiente Memoria justificativa.

-Con fecha 1 de julio de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja declara formado el expediente e indica a qué Consejerías considera conveniente solicitar informe.

-En el trámite de audiencia, se da traslado del borrador a la Delegación del Gobierno en La Rioja, al Ayuntamiento de Logroño, al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, a la Fiscalía del Tribunal Superior de La Rioja, al Instituto de Medicina Legal de La Rioja, a los Colegios Oficiales de Abogados, Médicos, Psicólogos y Procuradores de La Rioja, a la Asociación de Prensa de La Rioja, a la Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural de La Rioja y, por último, a la Federación Riojana de Municipios.

### **Segundo**

El 19 de julio de 2013, la Consejería de Administración Pública y Hacienda, a través del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, emite el informe que le fue solicitado. Con ello, la Memoria final entiende cumplido el trámite relativo a la solicitud de informe a este Servicio con base en el Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos.

### **Tercero**

Atendiendo a las observaciones recibidas, procedentes de la Delegación del Gobierno –que es única entidad de las consultadas que, en tal momento, se pronunció–, se redacta un segundo borrador de la norma proyectada, que estuvo disponible el 23 de octubre de 2013.

### **Cuarto**

Finalmente, el 5 de noviembre de 2013 emite su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que da lugar a una última versión de la Memoria justificativa, suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería consultante con fecha 8 de noviembre de 2013, y del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

### **Quinto**

Sin embargo, el 1 de diciembre de 2013 se recibió en la Consejería consultante el informe emitido por el Consejo Fiscal –de ámbito nacional– sobre el Anteproyecto de norma reglamentaria que es objeto de este dictamen. Dicho informe fue valorado por el Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la reiterada Consejería con fecha 13 de diciembre de 2013, y el mismo dio lugar a que, ese mismo día, se procediera una nueva redacción de la norma proyectada.

Todos estos documentos, junto con el Convenio de Colaboración entre el Gobierno

de La Rioja y el Ministerio Fiscal suscrito el 7 de febrero de 2013, por el que se crea la *Comisión mixta de colaboración* entre ambas entidades, han sido remitidos a este Consejo Consultivo, una vez cerrado el expediente, con el fin de que sean tenidos en cuenta en el dictamen que hemos de emitir.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 14 de noviembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 18 de noviembre 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 19 de noviembre 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.**

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 sobre “*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.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta atendiendo a lo expresamente dispuesto en el artículo 7 de la Ley autonómica 3/2011, de 1 de marzo, de Prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

## **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 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*”.

El presente expediente se inició por Resolución de 12 de abril de 2013, de la Dirección General de Justicia e Interior, que es la competente de conformidad con lo establecido en el 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 desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 8.1,4.j) establece que corresponde a la misma dictar la resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de dicha Dirección General.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta adecuada. 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 todos estos aspectos se enuncian razonable y adecuadamente en ella.*

## **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 1 de julio 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, se ha seguido adecuadamente el trámite o requisito de audiencia corporativa, aunque hemos de sumarnos a la crítica que se contiene en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en cuanto a la falta de distinción, en la Resolución Secretaría General Técnica de 1 de julio de 2013, entre las instituciones a que la misma es referible y la consulta o participación en el expediente de otras Consejerías u órganos de la Administración autonómica, que tiene naturaleza interna.

#### **E) 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 ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, pero no el, también preceptivo, que corresponde emitir al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación. A nuestro juicio, el emitido por este Servicio el 19 de julio de 2013 cumple con la participación que le fue solicitada por la Consejería de Presidencia e Justicia a la de Administración Pública y Hacienda, a la que dicho Servicio de Organización, Calidad y Evaluación pertenece; pero la solicitud de informe a este último a la que se refiere el Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos, debe efectuarse, en todo caso, tras el trámite de audiencia corporativa y la consiguiente valoración de las observaciones recibidas por parte del órgano encargado de la elaboración y redacción de la norma reglamentaria proyectada.

Por supuesto, este defecto en la tramitación de la norma que pretende someterse a la aprobación del Gobierno de La Rioja, no comporta su invalidez; pero, teniendo en cuenta la finalidad que atribuye el Decreto 125/2007 a dicho informe, el mismo ha de subsanarse en lo sucesivo.

#### **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 fue redactada por la Secretaria General Técnica de la Consejería, cuyo contenido responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

### **Tercero**

#### **Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.**

La Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de lo dispuesto en los apartados 30, 31 y 32 del artículo 8 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales atendiendo a todos y cada uno de los aspectos que –innecesariamente– se individualizan y concretan en tales normas estatutarias; y ello incluye, en definitiva, la materia a que se refiere la norma proyectada.

Que ello es así lo demuestra, por lo demás, que, en ejercicio de tales competencias, el Parlamento de La Rioja aprobó la Ley 3/2011, de 1 de marzo, de Prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja, cuyo artículo 7 atribuye al Gobierno de la Comunidad Autónoma, no sólo la creación, sino también la determinación normativa, la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Institucional de Coordinación para la Sensibilización, Protección y Recuperación Integral de las Víctimas de Violencia de La Rioja, que es justamente lo que ahora se somete a nuestro dictamen.

En cuanto a la composición de tal Comisión, el último borrador de la norma proyectada cumple con las exigencias que pone de manifiesto el informe emitido por el Consejo Fiscal con fecha 29 de octubre de 2013, aunque el mismo no fue incorporado al expediente hasta su recepción el 1 de diciembre de 2013. Como, con acierto, pone de manifiesto el Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería en su valoración de 13 de diciembre de 2013, el órgano que se crea es de naturaleza pública y

el artículo 4.5 de la norma proyectada establece que los miembros de la Comisión no percibirán ningún tipo de retribución por el desempeño de sus funciones, de lo se infiere su carácter altruista. Además, para que no resulte comprometida la imparcialidad del Ministerio Fiscal, a ello atiende la adición, contenida en el último borrador remitido a este Consejo Consultivo, al artículo 6, a cuyo apartado 5 se le añade un nuevo párrafo, recogiendo la posibilidad de abstención del Ministerio Fiscal. Y, por último, el otro problema planteado en el informe del Consejo Fiscal, ha de considerarse resuelto por la suscripción, con fecha 7 de febrero de 2013, del Convenio de Colaboración entre el Gobierno de La Rioja y el Ministerio Fiscal por el que, al amparo de los artículos 11 y 18 de su Estatuto Orgánico, se crea la *Comisión Mixta de coordinación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Rioja y el Ministerio Fiscal*.

Por lo demás, y como es obvio, al dictar esta norma reglamentaria, el Gobierno de La Rioja únicamente está vinculado por la Ley autonómica, que no fue sometida a nuestra consideración y ha de presumirse, mientras no sea impugnada, conforme con el ordenamiento jurídico. A partir de ahí, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, 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**

En cuanto a su contenido, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el 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