

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, 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/13

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda sobre el *Proyecto de Orden por la que se adoptan criterios y directrices para la formación, actualización y valoración del Inventario general de bienes y derechos de la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja ha elaborado el Anteproyecto de Orden referido.

El procedimiento se inició por Resolución de la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, de fecha 2 de septiembre de 2013, que decide dicha iniciación y, el siguiente día 25 de octubre, se elabora una Memoria justificativa de la disposición de carácter general proyectada y un borrador inicial de ésta, remitiendo todo ello a la Secretaría General Técnica.

Por Resolución de 30 de octubre de 2013, la Secretaría General Técnica declara formado el expediente, e indica como trámites a seguir la solicitud de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y, finalmente, la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

Segundo

La Memoria inicial de la Secretaría General Técnica es de fecha 30 de octubre de 2013, y, al siguiente día 31, se solicita informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Tercero

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el 13 de noviembre de 2013, y en el mismo, tras ponerse de relieve algunos defectos formales en el procedimiento de tramitación del Proyecto dictaminado, se efectúan algunas consideraciones generales de técnica jurídica y se formulan dos observaciones al texto del Anteproyecto

Cuarto

Cierra el expediente la que podemos considerar Memoria final, de la Secretaria General Técnica, de fecha 15 de noviembre, que recoge la necesidad y adecuación de la norma propuesta, el *iter* procedimental seguido, el cumplimiento de trámites, y el examen de las distintas observaciones, formales, procedimentales y sustantivas, efectuadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, alguna de las cuales se incorporan al texto final (“Versión 2”) de la norma proyectada. Termina proponiendo remitir el expediente a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 18 de noviembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 19 de noviembre 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 día 20 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 y su ámbito

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser, el Anteproyecto de Orden sometido a dictamen, una norma de desarrollo o ejecución de los artículos 28 y 32.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como de la Disposición Final Primera de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cuanto al ámbito de nuestro 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

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), establece, en su artículo 31.5 que *"en el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma"*, entre otras materias, *"la regulación de los bienes de dominio*

público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma"; regulación para la que se establece una reserva de Ley en el artículo 44.3: EAR'99 "una Ley del Parlamento de La Rioja regulará el régimen jurídico, así como la administración, defensa y conservación del Patrimonio de la Comunidad Autónoma. Previsión que se ha visto cumplida con la aprobación de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuya Disposición Final Primera (Habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley) "1. Se autoriza al Gobierno de La Rioja y al Consejero de Hacienda a dictar cuantas disposiciones de desarrollo y aplicación de la presente Ley sean necesarias".

De otra parte, el artículo 42.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, incluye, entre las atribuciones de los Consejeros, la de *"e) ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, en los términos establecidos en artículo 46.1"*, el cual, atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria al Gobierno, permitiendo a los Consejeros hacer uso de la misma cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.

En este caso, la correspondiente habilitación a favor del titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda, para dictar la norma proyectada, viene recogida en el artículo 27 de la precitada Ley 11/2005, al establecer que *"1. corresponden a la Consejería competente en materia de Hacienda, en relación con la formación y actualización del Inventario general de bienes y derechos, las siguientes competencias: a) la adopción de los criterios y directrices para la formación, actualización y valoración del Inventario general"*.

Por tanto, es claro que la Consejería de Administración Pública y Hacienda tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Tercero

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico y en el que se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

Por la sencillez de la norma proyectada, el comentario al cumplimiento de los

trámites procedimentales para la elaboración de la norma será muy conciso.

Vigente la Ley 4/2005, de 7 de junio, de Funcionamiento y régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es a los preceptos de ésta a los que hay que atender, especialmente a sus arts. 33 a 42, reguladores del “Procedimiento para la elaboración de reglamentos”, para juzgar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En términos generales, cabe afirmar que dichos trámites han sido suficientemente cumplidos.

En efecto, se inicia el procedimiento por el órgano competente, la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, según lo dispuesto en artículo 10. 1.4g) del Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda 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, que atribuye, como competencias de la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, la *“resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general”*.

La Resolución de inicio va acompañada de una Memoria justificativa de los antecedentes y justificación normativa del Proyecto dictaminado, su contenido, el procedimiento seguido para su elaboración y la correspondiente conclusión. En esta última, se justifica la innecesariedad de estudio económico ya que, *“la presente Orden no crea servicios ni modifica los existentes, ni tampoco se prevé que de su aprobación vayan a derivarse derechos u obligaciones de carácter económico”*.

No obstante, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Proyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos Dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12). Y es evidente que la formación, actualización y valoración del Inventario general de bienes y derechos de la CAR, conforme a los criterios establecidos en la norma proyectada, conllevará, al menos, costes en documentación, o costes indirectos de gestión o mayores cargas de trabajo del personal de la Consejería, por lo que alguna mención al respecto debió incorporarse al expediente. A tal efecto, se advierte que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

En cuanto al Informe del SOCE, según doctrina de este Consejo Consultivo (D.14/06, D.127/07 y D.138/08), no es preceptivo cuando, como ocurre en este caso, la norma proyectada no supone la creación, modificación o extinción de ningún órgano o procedimiento administrativos.

Se recaba e incorpora el informe de los Servicios Jurídicos, y una Memoria final de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda. También, se ha solicitado el preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Tercero

Observaciones generales al texto

La Orden proyectada se compone de una parte expositiva, catorce artículos y unas disposiciones únicas adicional, derogatoria y final. La completan dos Anexos.

La parte expositiva señala los antecedentes, la necesidad de dictar la Orden y la finalidad que se pretende satisfacer.

El Capítulo I, “Disposiciones Generales”, hace referencia a su objeto, la “adopción de los criterios y directrices para la formación, actualización y valoración del Inventario general de bienes y derechos de la CAR” (artículo 1), su ámbito de aplicación subjetiva (artículo 2), ámbito de aplicación objetiva (artículo 3) y su naturaleza (artículo 4).

El Capítulo II, “Formación, actualización y valoración”, se refiere a las competencias en el Inventario general de bienes y derechos (artículo 5), la formación y actualización del mismo (artículos 6 y 7), la valoración de los bienes y derechos que deben constar en él (artículo 8) y la conexión del citado Inventario con la contabilidad pública (artículo 9).

El Capítulo III, “La gestión del inventario”, se ocupa de la organización del Inventario general de bienes y derecho (artículo 10) y la custodia de títulos (artículo 11).

El Capítulo IV, establece las normas de acceso al inventario (artículo 12), el acceso por otras Administraciones públicas (artículo 13) y por los ciudadanos (artículo 14).

La Disposición Adicional Única contiene la habilitación a la Dirección general competente en materia de patrimonio para la interpretación y aplicación de la Orden.

La Disposición Derogatoria deroga todas las normas de igual o inferior rango, en lo que contradigan o se opongan a ella.

La Disposición Final señala la *vacatio legis* de la norma proyectada, que entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el BOR.

Los Anexos I y II enumeran los epígrafes y subepígrafes del Inventario general de bienes y derechos (A. I) y los datos mínimos obligatorios que deberán figurar en él.

En su conjunto, prescindiendo de valoraciones de oportunidad que le están vedadas a este Consejo, el texto del proyecto de Orden examinado es ajustado a Derecho.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y, ésta 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