En Logroño, a 24 de enero de 2008, 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. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

7/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Hacienda, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Estadística para La Rioja para el período 2008-2012.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Hacienda del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Estadística para La Rioja para el período 2008-2012.

El procedimiento se inició por Acuerdo del Consejero, de fecha 8 de octubre de 2007. El 13 de noviembre de 2007, por la Secretaria General Técnica de la Consejería, se aprueba la oportuna Diligencia de formación del expediente, que adjunta una Memoria económica (firmada por el Subdirector General de Estadística con fecha 16 de octubre de 2007) y una Memoria justificativa de la necesidad de la norma (firmada por la misma autoridad con fecha 9 de noviembre de 2007).

Están incorporadas al expediente dos Actas del Consejo Superior de Estadística de La Rioja, de las que se infiere que, en las reuniones de este órgano, se debatió el contenido del Plan Estadístico de La Rioja que se pretende aprobar con el Proyecto de Decreto.

Segundo

La norma proyectada es informada, con fecha 8 de noviembre de 2007, por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cuyas observaciones se valoran, dando lugar a diversas modificaciones, en el informe de la Secretaría General Técnica de la Secretaría de Hacienda de fecha 13 de noviembre de 2007.

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Estadística para La Rioja para el período 2008-2012 fue igualmente sometido al dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, que lo emitió con fecha 20 de diciembre de 2007.

A la vista de las observaciones realizadas, se redacta un último borrador del Proyecto de Decreto, que es el remitido para su dictamen a este Consejo Consultivo, el cual va acompañado de un Informe final, suscrito por la Secretaria General Técnico de la Consejería de Hacienda con fecha 26 de diciembre de 2007.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 26 de diciembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de enero de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda 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 4 de enero de 2008, registrado de salida el 7 de enero de 2008, 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 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 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.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen. Como acertadamente señala el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, no se trata de un acto general sino de un reglamento, porque "*no se consume con su cumplimiento singular, sino que, antes bien, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos, ordenando un determinado aspecto de la realidad desde su superioridad*"; y es "*un reglamento ejecutivo al suponer un complemento indispensable para conseguir la plena y correcta aplicación de la citada Ley específica*".

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"*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el titular de la Consejería con fecha 8 de octubre de 2007.

Ello se ajusta a la doctrina sostenida, para una anterior situación normativa, por este Consejo Consultivo, pero resulta preciso recordar que, desde la aprobación, en este caso, del Decreto 40/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de 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, el órgano competente para dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general es el Director General que en cada caso corresponda por razón de la materia a regular, por establecerlo así expresamente el art. 6.1.4.i) de dicho Decreto; mientras que es función del Secretario General Técnico la de, a continuación, *"tramitar, informar y, en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería"* [art. 6.1.2.1.g) del citado Decreto]. Ciertamente, el titular de la Consejería siempre podría avocar para sí, como superior jerárquico, el ejercicio de la competencia atribuida reglamentariamente al Director General, pero debería cumplir en tal caso con la necesidad de acuerdo expreso que previene el artículo 14 LRJPAC. Todas estas consideraciones deben tenerse en cuenta en lo sucesivo en la tramitación de los expedientes de disposiciones de carácter general.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. 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"*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la resolución.

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 y, asimismo, una Memoria que cumplen en lo sustancial con los requerimientos de este precepto. En particular, es de destacar que se incluye en la misma un estudio de coste económico y financiación, si bien el mismo se limita en lo sustancial a poner de manifiesto que el Plan recoge los registros y operaciones estadísticas existentes y en lo demás se financia con los gastos y partidas presupuestarias ya contempladas para el Instituto de Estadística de La Rioja.

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 13 de noviembre 2007, a la vista de la cual lo dispuesto en el citado precepto debe entenderse correctamente cumplido.

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, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente por la participación y debate de la norma proyectada por el Consejo Superior de Estadística de La Rioja, en el que participan las organizaciones representativas de los intereses concernidos por la misma.

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".

Los artículos 34.1 de la Ley 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja, y 3.1 del Decreto 9/2006, de 27 de enero, de creación del Consejo Superior de Estadística de La Rioja, atribuyen a éste la función de *"informar el Plan Regional de Estadística"*. Ese informe tiene claramente carácter preceptivo, pues de los facultativos –a solicitud del Gobierno de La Rioja– se ocupa el apartado 3 de los mencionados preceptos.

En la documentación y Memorias obrantes en el expediente, parece darse por cumplido este trámite por la incorporación del Acta de las reuniones de dicho Consejo (la segunda, por cierto, aún no firmada), en las que efectivamente se debatió el Plan de Estadística que aprueba el Decreto sometido a nuestra consideración, haciendo los miembros del mismo diversas sugerencias y observaciones. Ello vale sin duda, como hemos dicho ya, para tener por cumplido el trámite de audiencia corporativa, pero entendemos que no equivale al informe preceptivo a que se refieren la Ley 2/2005 y el Decreto 9/2006, el cual debe consistir en un texto argumentado y conclusivo que, en el plazo de sesenta días desde su solicitud (art. 8.2 del Decreto) y con preparación previa por un grupo de trabajo o contratista externo (art. 8.3 del Decreto), debe aprobarse mediante el oportuno acuerdo adoptado por mayoría de los asistentes a la correspondiente reunión de dicho Consejo Superior de Estadística de La Rioja (art. 7.1 del Decreto). Esta omisión habrá de subsanarse antes de la aprobación de la norma proyectada.

Por lo demás, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja y también el en este caso igualmente preceptivo del Consejo Económico y Social de La Rioja.

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 es la suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería con fecha 26 de diciembre de 2007, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —la aprobación del Plan de Estadística de La Rioja 2008/2012— es la exclusiva en materia de estadística para fines no estatales (art. 8.1.33 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras la reforma operada por la LO 2/1999, de 7 de enero).

Este título estatutario habilitó al Poder Legislativo autonómico para dictar la Ley 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja. Esta Ley autonómica determina, en su art. 26, la obligación de aprobar, mediante Decreto del Consejo de Gobierno y con una duración de cinco años, el Plan de Estadística de La Rioja como instrumento de ordenación, planificación y sistematización de la estadística regional.

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de título competencial suficiente para la regulación de esta materia, *ex* artículo 8.1.33 del Estatuto de Autonomía, existiendo cobertura legal suficiente para su aprobación mediante Decreto adoptado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

Por lo demás, 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), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas del atinado informe de la Dirección General de los Servicios

Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

Tercera

No obstante, antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno, debe cumplimentarse y aprobarse por el Consejo Superior de Estadística de La Rioja el informe que, con carácter preceptivo, exigen los artículos 34.1 de la Ley 2/2005 y 3.1 del Decreto 9/2006,

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