

En Logroño, a 21 de abril de 2016 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

12/16

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 9/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

-Resolución de inicio, del Gerente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (en adelante, ADER), de 23 de diciembre de 2015.

-Del mismo órgano, Memoria justificativa, de 28 de enero de 2016.

-Informe jurídico, de 28 de enero de 2016, suscrito por el Jefe de la Asesoría Jurídica de la ADER.

-Diligencia, del Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación, de 15 de febrero de 2016, por la que se declara formado el expediente para la tramitación del Anteproyecto de Decreto.

-Del mismo órgano, oficios, de 16 de febrero de 2016, mediante los que se solicitan los informes preceptivos de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

-Informe de la OCP, de 18 de febrero de 2016.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 4 de marzo de 2016. El informe realiza unas “Consideraciones generales” sobre el Anteproyecto (competencia de la Comunidad Autónoma; alcance, contenido y estructura formal; tramitación del Anteproyecto; contenido de la modificación) y formula unas “Conclusiones” que, en lo esencial, son favorables al Anteproyecto, si bien realiza observaciones en relación con algunos de sus artículos.

-Informe jurídico, de 9 de marzo de 2003, del Jefe de la Asesoría Jurídica de la ADER, que se pronuncia sobre los informes de la OCP y los Servicios Jurídicos.

-Memoria sucinta de la tramitación seguida, elaborada por el Servicio de Planificación y Coordinación Administrativa, de la Secretaría General Técnica, de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación, a la que, con fecha 17 de marzo de 2016, da su visto bueno la Jefa de ese Servicio. La Memoria analiza el marco normativo en el que se inserta el Anteproyecto, la justificación de su oportunidad, su estructura y contenido y las disposiciones a las que afecta; también enumera los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la disposición general para la aprobación, examina las observaciones formuladas en los informes recabados; y se pronuncia sobre los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto.

-Quinto borrador, de 5 de noviembre de 2014, que incorpora algunas modificaciones sugeridas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de marzo de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 18 de marzo de 2016, la Excm. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación 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 18 de marzo de 2016, 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.

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 que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Y ese es el caso de la norma sometida a nuestra consideración, que pretende aprobar el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.

Esta Ley ha sufrido sucesivas modificaciones, operadas por las Leyes 12/1998, de 17 de diciembre, 7/2001, de 14 de diciembre, 10/2003, de 19 de diciembre y 6/2007, de 21 de diciembre, todas ellas de Medidas Fiscales y Administrativas para los años 1999, 2002, 2004 y 2008, respectivamente. Pues bien, en su redacción vigente, la Ley 7/1997 se remite en numerosos preceptos a un ulterior desarrollo reglamentario (arts. 8.2, 9.2, 10.2, 11.3, 12.2, 15.2, 15.3, 15.5, 18.2...), que es, precisamente, el que el Anteproyecto acomete.

Por su parte, el Gobierno autonómico ya había procedido al desarrollo reglamentario de la Ley 7/1997 con la aprobación sucesiva de los Decretos 9/1998, de 23 de enero, 22/2000, de 5 de mayo; y 57/2005, de 2 de octubre, que es el hoy vigente y que, a su vez, vendrá a ser derogado con la aprobación de la norma proyectada.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

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 relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas (cfr. p.e, entre otras, la STS, Sala 3^a, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

Procede, pues, examinar si se han cumplido, en este caso, 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.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 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”*.

A) En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 23 de diciembre de 2015, por el Gerente de la ADER, lo que obliga a analizar si ese órgano es competente para dictar una Resolución iniciadora de un procedimiento de aprobación de una disposición general.

La ADER es una entidad pública empresarial (art. 1.1 de la Ley 7/1997) y, por ello, tiene la condición de organismo público, de acuerdo con el art. 21.1 b) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR), condición que comparte con los organismos autónomos (art. 21.1. a Ley 3/2003).

Como ya dijimos en nuestro dictamen D.1/11 en relación con los Organismos autónomos –en consideraciones extensibles también a las Entidades públicas empresariales- hay que tener en cuenta que, salvo que su Ley creacional se la haya reconocido expresamente, carecen de la potestad reglamentaria *ad extra*, la cual se reserva a las entidades territoriales de las que dependa (*principio de generalidad*); por lo que, a lo sumo, sólo dispondrán de una facultad de organización interna o domestica que se limita a su propio ámbito de actuación (*principio de especialidad*). De estos principios, establecidos en los arts.

22.1 y 24.2 g) de la Ley 3/03, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, resulta que, por lo general, ninguno de sus órganos internos podrá dictar la Resolución de inicio de un procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, debiendo limitarse a formular propuestas a la Consejería de adscripción.

B) Estas consideraciones -se insiste- son de entera aplicación a las Entidades públicas empresariales y, a la ADER, en particular. En efecto, las Leyes de creación de los Organismos públicos han de determinar las “*funciones y competencias del organismo con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar*” (art. 24.2 g). Y, en el caso de las Entidades públicas empresariales, sus Estatutos, además “*determinarán los órganos a los que se confieran el ejercicio de potestades administrativas.*”

Pues bien, la Ley 7/1997 atribuye a la ADER –en particular, a su Consejo de Dirección- una capacidad normativa puramente *interna* o *doméstica* para aprobar el Reglamento interno de funcionamiento de la Agencia (art. 18.3 y D.F.1ª); pero no le confiere ni la potestad reglamentaria para el desarrollo general de la Ley (algo que la Ley no podría haber hecho, pues esa potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de La Rioja en virtud del Estatuto de Autonomía, art. 24.1 a) EAR `99); ni la competencia para que ninguno de los órganos de la ADER dicte las Resoluciones iniciadoras de los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales que acometan ese desarrollo reglamentario.

C) En tales condiciones, parece claro que el Gerente de la ADER carece de competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general. Por el contrario, esta competencia corresponde a la Consejería de la que depende la ADER (art. 21.3 de la Ley 3/2003), que es “*la que tenga asignadas competencias en materia de promoción de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” (art. 1.2 de la Ley 9/1997). En la actualidad, esa Consejería es la de Desarrollo Económico e Innovación, según el art. 1.1 del Decreto 27/2015, de 21 de julio, por el que se establecen su estructura orgánica y sus funciones.

Dentro de la Consejería, el órgano competente por razón de la materia es la Dirección General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, que es el Centro directivo habilitado para dictar Resoluciones de inicio de procedimientos reglamentarios (art. 5.1.4 g); y cuyo ámbito material de atribuciones se corresponde con las funciones que el art. 3.2 de la Ley 7/1997 atribuye a la ADER, entre las que se encuentran el fomento de la competitividad de las empresas riojanas, mediante la realización de actuaciones tendentes a: i) implementar “*la investigación, la innovación, el desarrollo tecnológico; la internacionalización y la promoción exterior*”; ii) “*promover actuaciones y fomentar proyectos de investigación, desarrollo e innovación*”; iii) impulsar e implantar “*líneas de financiación de los proyectos empresariales*”; iv) “*fomentar la cooperación público*

privada”; y v) promover “*las acciones de apoyo al comercio, en especial, las relativas al comercio minorista*” .

En efecto, corresponden a la Dirección General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, entre otras, las funciones atribuidas por la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia y Tecnología, el “*apoyo y coordinación de todos los agentes del Sistema Riojano de Innovación*”, la “*elaboración, coordinación... de cuantas estrategias, planes de acción y programas se realicen en materia de investigación, desarrollo e innovación*”, y la “*ordenación administrativa del ejercicio de la actividad comercial*” (apartados o), p), q) e ii) del art. 5.2.3).

D) La irregularidad observada, con todo, carece de relevancia invalidante del procedimiento, pues, si bien éste no ha sido iniciado por el órgano competente para ello, posteriormente la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación ha asumido la tramitación del Anteproyecto -ratificando tácitamente el inicio del procedimiento y dándole ulterior curso- en la medida en que su Secretaría General Técnica declaró formado el expediente, por Diligencia de 15 de febrero de 2016, y lo mandó seguir adelante. Así, el único efecto que se produciría con la subsanación del vicio señalado (la retroacción del procedimiento para que el acto iniciador fuera dictado por la Dirección General competente) no habría de producir ninguna consecuencia práctica en el contenido de las actuaciones ya producidas.

E) Desde el punto de vista del contenido de la Resolución de inicio, el art. 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que “*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*”.

F) A reserva de lo señalado, la Resolución de 23 de diciembre de 2015 cumple adecuadamente las exigencias legales señaladas, si bien, este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, sino también a la competencia *estatutaria* de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material (D.98/10 y D.63/13), cuestión que, en este caso, la Resolución de inicio no aborda de modo expreso y que debe ser subsanada en lo sucesivo y, en cuanto al Anteproyecto que ahora nos ocupa, mediante la cita de las normas estatutarias correspondientes en la Parte Expositiva del mismo.

G) Esto dicho, este Consejo llama la atención sobre la necesidad de extremar el rigor en la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, como garantía de su acierto y legalidad; y especialmente en el cumplimiento de las normas reguladoras de la competencia de los órganos administrativos que dictan los distintos actos que conforman esos procedimientos.

2. Elaboración del borrador inicial y estudio económico.

A tenor de lo establecido en el 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”.

A) En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria justificativa, suscrita, el 28 de enero de 2016, por el Gerente de la ADER, que se ajusta a las previsiones del precepto transcrito. A ella, se le acompaña un Informe jurídico, de la misma fecha, elaborado por el Jefe de la Asesoría Jurídica de la ADER.

B) Junto a la Resolución de inicio y la Memoria, la ADER elaboró un primer borrador del texto de la disposición, del que se dio traslado a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Económico. Así lo indica esa Secretaría en su Diligencia de 15 de febrero de 2016, por la que declara formado el expediente.

Ese primer borrador, sin embargo, no ha sido incluido entre la documentación remitida a este Consejo para la emisión de este dictamen. Sobre la cuestión –como hemos señalado ya en otros dictámenes, como el D.14/14- nos permitimos advertir -para ulteriores ocasiones- sobre necesidad de integrar el expediente que se remita a este Consejo Consultivo con los sucesivos borradores a que vayan dando lugar las intervenciones de las distintas instancias y órganos que participan en el procedimiento de elaboración de la disposición general, con el fin de facilitar el examen del *iter* seguido por el contenido del texto sometido a dictamen.

C) En el caso presente, la Memoria indica, en su apartado IX, que: *“de la aprobación del Reglamento que se propone, no se derivarán directamente derechos y obligaciones de contenido económico, tampoco se crean nuevos Servicios ni se modifican los existentes”*; consideración que compartimos, por cuanto la aprobación de la norma

proyectada no entrañará, por sí misma, la asunción de ninguna obligación económica adicional.

En particular, el Anteproyecto no prevé la creación de nuevos órganos o servicios, no altera el régimen retributivo de los titulares de los órganos de la Agencia ni de su personal, mantiene en siete los componentes del Consejo Asesor e incluso posibilita la minoración del número de integrantes del Consejo de Administración, que pasan, de los actuales doce (art. 9.1 Decreto 57/2005), a un número comprendido entre diez y doce (art. 8.1 del Anteproyecto).

3. 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 Secretaria 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 15 de febrero de 2016.

4. 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 caso que nos atañe, el Anteproyecto no ha sido sometido al trámite de audiencia corporative, dado que, por razón de su contenido, se trata de una norma meramente organizativa de una de las entidades integrantes del sector público autonómico (art. 36.3 Ley 4/2005). Así lo razona, con acierto, el informe de la Asesoría Jurídica de la ADER de 9 de marzo de 2016.

El informe añade que, no obstante, el Anteproyecto *“ha sido sometido al Consejo Asesor de la ADER en su reunión de 18 de diciembre de 2015. En este Consejo Asesor están presentes la Federación de Empresarios de La Rioja y los Sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT-Rioja) y Comisiones Obreras (CCOO-Rioja)”*.

Ciertamente, el Consejo Asesor de la ADER es un *“órgano colegiado de carácter consultivo, en el que estarán presentes y participarán los agentes económicos y sociales”*, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 7/1997; cuenta, entre sus miembros, con representantes empresariales y sindicales (art. 21.1 b) del vigente Decreto 57/2005, de 2 de octubre); y, entre sus funciones, se encuentra la de *“informar sobre aquellos asuntos que le consulte el Consejo de Administración o el Presidente de la Agencia”* (art. 22.1 a) Decreto 57/2005).

Pues bien, dado que la participación del Consejo Asesor permitiría incluso entender suplido el trámite de audiencia corporativa, conforme a la previsión del art. 36.2 de la Ley 4/2005 –e insistiendo en que ese trámite no resultaba preceptivo- se sugiere al Centro Directivo la posibilidad de integrar el expediente, y a efectos de su más completo conocimiento por el Consejo de Gobierno, con la documentación que acredite, en su caso, las observaciones que se formularan en el curso de la sesión del Consejo Asesor de la ADER de 18 de diciembre de 2015.

5. 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 el presente caso, obran en el expediente los informes de la Oficina de Control Presupuestario (OCP) y de los Servicios Jurídicos. A este respecto, ha de señalarse cuanto sigue:

A) El informe de la OCP no resultaba, en rigor, preceptivo.

De una parte, porque la norma proyectada –como se ha señalado ya- no es susceptible de generar derechos y obligaciones de contenido económico, lo que, en principio, excluye la preceptividad del dictamen contemplado por los arts, 40.2, de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, y 9.2.4.i), del Decreto 23/2015, de 21 de julio, que aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja.

Y, por otro lado, porque, como bien advierte la OCP en su informe de 18 de febrero de 2016, la norma proyectada tampoco se encuentra en el supuesto de aplicación del art. 34.7 del Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del Régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR. Este precepto exige el informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda para aprobar *“las bases reguladoras para la concesión de subvenciones que prevean la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre subvenciones concedidas”*, contenido del que carece el anteproyecto, lo que motiva que esa Oficina se abstenga de emitir el informe solicitado.

B) Consta, recabado y emitido, el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que, como hemos señalado en otros dictámenes, además de preceptivo, tiene carácter de último (por todos, D.22/07 o D.46/11).

Debemos observar que, en el caso presente, el Centro directivo solicitó la emisión de los informes de la OCP y de los Servicios Jurídicos simultáneamente (el 16 de febrero de 2016), y ello, a buen seguro, con la intención de agilizar, en lo posible, la tramitación del procedimiento. Sobre esta práctica, sin embargo, ha de observarse que el informe del Servicio Jurídico debe emitirse de modo que ese Servicio pueda tener conocimiento de todas las alegaciones y observaciones formuladas en el curso del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria. Y ello hace necesario que su informe sea recabado después de que hayan emitido sus observaciones los demás Servicios, precisamente para garantizar su carácter de último y con el fin de evitar que, por razón de fechas, el informe jurídico se emita sin conocimiento completo del contenido de las restantes alegaciones.

Como hemos indicado en otros dictámenes (por todos, D.46/11), el espíritu que anima la previsión del art. 39.3 Ley 4/2005 es que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se produzca en la fase final, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen de los citados órganos consultivos. Se trata de que la Dirección General pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros Servicios o Entidades.

Con todo, la cuestión carece de trascendencia práctica en este concreto procedimiento analizado pero nos permitimos recordarla a fin de que pueda servir al Centro Directivo como criterio y ayuda para ulteriores ocasiones.

C) Las consideraciones contenidas en el informe de los Servicios Jurídicos, de 4 de marzo de 2016, propician varias modificaciones en el borrador inicial, como expresa el informe de la Asesoría Jurídica de la ADER de 9 de marzo de 2016.

6. 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. Le 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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 17 de febrero de 2016, que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción del Anteproyecto, precediendo a dicha Memoria un último borrador de la disposición proyectada.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, sin perjuicio de las consideraciones señaladas en este Fundamento Jurídico, que carecen de relevancia invalidante, como ya hemos señalado.

Tercero

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

1. 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.

A) Como hemos señalado ya, la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la ADER, ha sido ya desarrollada reglamentariamente por medio del vigente Decreto 57/2005, de 22 de septiembre, que la norma proyectada habrá de derogar. En definitiva, la Comunidad Autónoma de La Rioja, al aprobar la Ley 7/1997, ha ejercitado ya las mismas competencias estatutarias que habilitan la del reglamento proyectado.

Sobre esta cuestión, este Consejo emitió, con ocasión del que luego sería el Decreto 57/2005, nuestro dictamen D.11/05, en el que analizamos la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja para aprobar la norma entonces proyectada en los siguientes términos:

“Siguiendo el mandato constitucional, plasmado en el artículo 9.2º CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por la LO 3/1982, tras la reforma operada por la LO 2/1999, proclama en su Título Preliminar, en concreto en su artículo 7. Dos, cuanto sigue: «Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano».

De igual modo, y dentro de la actividad administrativa de fomento, el párrafo 3º de la citada norma estatutaria, impone a los Poderes públicos de la Comunidad el deber de impulsar todas aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo y a incrementar la ocupación y el crecimiento económico.

Pues bien, dentro de estos mandatos de la Norma Institucional Básica, ha de enfocarse la finalidad de la ADER, y, como no, su propio régimen jurídico. En concreto, y para hacer efectivos tales objetivos, que han de inspirar la actuación de los Poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los títulos estatutarios que atribuyen competencia exclusiva en la materia son: a) ordenación y planificación de la actividad económica ex artículo 8.1.4 del Estatuto de Autonomía, así como el fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional; b) creación y gestión de un sector público propio al amparo del artículo 8.1.5 del Estatuto de Autonomía.

Dentro de estas competencias, exclusivas, nuestra Comunidad ostenta la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán en todo caso, respetando lo dispuesto en nuestra Constitución.

No hemos de olvidar que la puesta en marcha de ente público, Organismo público con la forma de Entidad pública empresarial, para potenciar el desarrollo económico y social de nuestra Comunidad ha de engarzar con las potestades financieras de la Administración regional y en concreto con lo expuesto en el artículo 54 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 2/1999, cuyo párrafo 4º expresa que: «La Comunidad Autónoma de La Rioja queda facultada para constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias». Estas actuaciones no pueden entenderse sin el artículo 26.1 del Estatuto, en el que se reconoce a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para «la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado», principios y normas entre los que se encuentran aquellos que permiten la creación de entidades con personalidad jurídica propia para la gestión más eficaz de ciertos servicios públicos y que pueden ajustar su actuación a las normas propias de Derecho Privado, y todo ello dentro de los límites legales que, para la configuración del Sector público autonómico bajo las formas de personificación jurídica públicas permite en la actualidad la Ley riojana del Sector público, nos referimos a la Ley 3/2003, de 3 de marzo.

En suma, son los artículos 26.1 y 54.4 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 2/1999, los que contienen los títulos habilitantes, tanto para dictar la Ley 7/1997, de creación de la ADER, como para los futuros desarrollos reglamentarios, por más que los artículos 8.1.4 y 7.3 de la misma Norma estatutaria, presten el marco genérico para ello”.

B) El vigente Decreto 57/2005 contiene disposiciones en materia de subvenciones que, sin embargo, se eliminan en el nuevo texto. Y ello, razona la Memoria justificativa inicial de 28 de enero de 2016, porque:

“(…) prácticamente todo su contenido ha sido, expresa o tácitamente, derogado o modificado, tanto por la normativa estatal básica, contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, como por la normativa autonómica contenida en la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, y en el Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador de las subvenciones en el Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Únicamente, se mantienen los preceptos necesarios, esto es, los relativos a los órganos de la Agencia con competencia en materia de concesión y gestión de subvenciones, y la relación de materias o ámbitos de actuación en los que la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja está habilitada para conceder subvenciones.”

Estos últimos aspectos (funciones de la ADER, órganos competentes en materia subvencional), en la medida en que tienen una naturaleza nítidamente organizativa, se encuadran, sin dificultad, dentro del título competencial que resulta del art. 26.1 EAR '99 –analizado ya en el dictamen D.11/05- que habilita a nuestra Comunidad Autónoma para *“la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*.

En definitiva, es claro que la CAR es competente para aprobar la norma proyectada.

2. Tampoco ofrece duda la cobertura legal que ampara al Gobierno de La Rioja, pues ésta se halla en la propia Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la ADER que, como hemos visto con anterioridad, reclama la colaboración reglamentaria en muchos de sus preceptos. Así, por ejemplo: los arts. 8.2, 9.2, 10.2, 11.3 y 12.2, sobre la composición y funciones de los órganos de la Agencia; los arts. 15.2, 15.3 o 15.5, en materia de adscripción de bienes, conservación y administración de su patrimonio o adquisición de acciones; o el art. 18.2, en cuanto a los órganos competentes para la aprobación de gastos.

Por supuesto, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, el Gobierno autonómico no ha de estar sólo al contenido de la Ley 7/1997 –aunque, ciertamente, esta Ley sea la cabecera del bloque normativo en el que el Decreto va a insertarse- sino también al de otras disposiciones legales.

Singularmente, el texto proyectado debe ajustarse al contenido de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR toda vez que la ADER, Entidad pública empresarial, es un Organismo integrante de ese Sector público (art. 21.1. b) Ley 3/2003). Por ello mismo, y en cuanto la ADER ejerce potestades administrativas por medio de órganos administrativos y a través de procedimientos administrativos, su estatuto

jurídico ha de ser coherente con la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen jurídico de la Administración de la CAR.

También, dado que la ADER acomete su tarea de fomento del desarrollo económico, entre otras actividades, mediante la concesión de subvenciones, el reglamento cuya aprobación se pretende debe ser respetuoso con la Ley 11/2013, de 13 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, cuyo Título VIII -en desarrollo de la normativa básica estatal- regula las subvenciones concedidas por el Sector público autonómico.

Finalmente, en la medida en que la ADER es un Organismo público, el reglamento proyectado debe cohonestarse también con la normativa básica dictada por el Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), normativa que, en la actualidad (y hasta tanto entren en vigor las Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y de Régimen jurídico del Sector público) sigue hallándose en la todavía vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

3. El rango normativo de la disposición proyectada, necesariamente, ha de ser el de Decreto, dado que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, de conformidad con los arts. 24.1 a), del EAR '99, y 46.1, de la Ley autonómica 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; y en la medida en que la Ley 7/1997 no habilita a los Consejeros para su desarrollo directo (art. 46.1 Ley 8/2003, *a contrario*).

Debemos añadir que el desarrollo reglamentario de la Ley 7/1997 se ha verificado por medio de una norma con forma de Decreto, el 57/2005, por lo que la derogación de éste, necesariamente, exige una norma de igual rango jerárquico.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de analizarse el contenido de la norma proyectada.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.

El Anteproyecto de Decreto se considera, en líneas generales, ajustado a Derecho, y por su contenido, satisface, sustancialmente, las finalidades propias del desarrollo reglamentario requerido por la Ley 7/1997; y lo hace de modo conforme a las distintas disposiciones legales enumeradas en el anterior Fundamento Jurídico. Ello no obstante, el texto merece las consideraciones particulares que efectuamos en los siguientes apartados.

2. Observaciones concretas al articulado.

A) El **artículo 3**, bajo la rúbrica de “*Potestades administrativas*”, contiene un apartado 3 que dispone que los actos administrativos, del Consejo de Administración, del Presidente y del Vicepresidente, ponen fin a la vía administrativa, lo que –como advierte el Servicio Jurídico en su informe de 4 de marzo de 2016- es conforme con el art. 45.2 de la Ley 4/2005, sin que la Ley 7/1997 establezca previsión en contra al respecto.

Pero los **arts. 3.3 y 3.4** hacen referencia a los actos dictados por el Gerente, distinguiendo entre los que ponen fin a la vía administrativa (que podrán ser recurridos en reposición o ante la jurisdicción contencioso administrativa, art. 3.3) y los que no (que serán recurribles en alzada ante el Presidente de la ADER, art. 3.4). Sin embargo, el Decreto proyectado no concreta qué actos del Gerente agotan la vía administrativa y cuáles no, por lo que parece necesario subsanar esa indeterminación.

Sugerimos, pues, que se dé al Decreto una redacción que indique, específicamente, qué actos del Gerente ponen fin a la vía administrativa y que establezca una cláusula general según la cual, los no que no estén expresamente indicados, no la agotan.

B) El **artículo 3.6**, relativo a la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, es, sustancialmente, conforme con el art. 48 de la Ley riojana 4/2005.

Debemos señalar, no obstante, que el **art. 3.6 b)** no menciona que la declaración de nulidad de actos administrativos deba hacerse, por el Consejo de Gobierno, *previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de La Rioja*, a diferencia del art. 3.6 a) que sí prevé expresamente la intervención de este Órgano cuando la declaración de nulidad deba acordarse por el Consejo de Administración.

Pues bien, aunque el tenor literal del art. 48.1 b) de la Ley 4/2005 parezca autorizar esa distinción, lo cierto es que el art. 102.1 de la LPAC exige -y lo exige siempre, pues no hace diferencia alguna- que la declaración de nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa se realice “*previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”; esta disposición tiene el carácter de norma estatal de procedimiento común que es materialmente básica y de garantía mínima, lo que significa que puede ser mejorada, pero no rebajada ni eliminada, por la normativa de las Comunidades Autónomas. En coherencia con ese precepto, han de entenderse, por lo demás, los arts. 11 f), de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo, y 12.2 F), del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo.

Por tanto, este Consejo entiende que es preciso que en el Anteproyecto que dictaminamos se indique expresamente que, para la declaración de nulidad de actos

administrativos, se requiere el previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de La Rioja.

Por otra parte, el art. 3.6 guarda silencio sobre el órgano al que corresponde el inicio del procedimiento de revisión. Conforme al art. 48.1 a) de la Ley 4/2005, los procedimientos de revisión de actos nulos se iniciarán por el órgano autor del acto o a solicitud de persona interesada, mención que podría añadirse al analizado art. 3.6.

C) El art. 3.9 atribuye al Consejo de Administración la competencia para resolver las reclamaciones previas a la vía civil y laboral. Sobre este extremo, es preciso advertir que, el próximo 2 de octubre de 2016, entrará en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre (DF 7ª), que habrá de derogar la vigente LPAC y que suprime las reclamaciones previas a las vías civil y laboral, tal como explicita la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 (Apartado V).

D) El art. 8 regula la composición del Consejo de Administración de la ADER. El **apartado 8.1** no determina con la necesaria precisión cuál sea el número de miembros de ese Consejo de Dirección, pues dispone que, a los tres miembros natos, se añadirá “*un número de miembros electivos comprendido entre un mínimo de siete y un máximo de nueve*”. Y así, ese Consejo de Administración podría, eventualmente, tener un número total de miembros que oscila entre diez y doce. Por el contrario, el art. 9.1 del Decreto vigente 57/2005 sí establece el número de Consejeros, que fija en doce (tres natos y nueve electivos).

El art. 17.1 c) de la Ley autonómica 3/2003 establece “*el convenio o la norma de creación de un órgano colegiado contendrá necesariamente los siguientes extremos: La composición y los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros.*”. Y, a su vez, el art. 9.2 de la Ley 7/1997 señala que la “*composición, funciones y normas de funcionamiento*” del Consejo de Dirección (llamado Consejo de Administración en el art. 7 b) del propio texto legal) “*se determinarán reglamentariamente*”.

Pues bien, si la Ley creacional de la ADER remitió la composición del Consejo de Administración a un ulterior desarrollo reglamentario, es función propia de ese desarrollo reglamentario agotar la normación de la composición del Consejo mediante el establecimiento, en aras a la necesaria seguridad jurídica, de un número prefijado de Consejeros; número que, necesariamente, ha de afectar a aspectos tales como la válida constitución del órgano en primera o segunda convocatoria (arts. 26.1 y 26.3 LPAC) o al número de votos precisos para que el órgano adopte acuerdos (art. 26.4 LPAC). A su vez, el cumplimiento de esos requisitos de constitución y mayoría se erige, nada menos, en presupuesto de la propia validez de los actos administrativos dictados por el órgano.

Nos permitimos resaltar la importancia de esta cuestión, recordando que el Consejo de Administración es el “*órgano superior de gobierno y administración de la Agencia*” (art. 7 del Anteproyecto).

E) El **art. 8.3** señala que el nombramiento de los miembros electivos del Consejo de Administración corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de la que dependa la Agencia. A continuación, dispone que los Consejeros “*podrán ser sustituidos, en su asistencia a las reuniones, por otro alto cargo, mediante designación al efecto.*”

Parece claro que la voluntad del redactor del texto es que tal sustitución se realice en los casos de vacancia, ausencia o enfermedad (por ejemplo, así se establece en el art. 18.4, en relación con el Consejo Asesor), por lo que el Anteproyecto debería señalarlo así. De lo contrario, y dada la redacción de la norma, ésta se prestaría a una interpretación según la cual, una vez nombrado un Consejero (y sin su previo cese) podría acordarse su sustitución para asistir a una o varias reuniones concretas, mediante una designación “*al efecto*”.

Así, parece preferible –en aras, de nuevo, a la seguridad jurídica y al adecuado cumplimiento del art. 17.1 c) Ley 3/2003- preestablecer el régimen de suplencias, aclarando que este régimen se dispone para los casos de vacante, ausencia o enfermedad. A partir de ahí, cabría la posibilidad de la designación previa de la persona o cargo que haya de suplir al Consejero titular en los casos de vacancia, ausencia o enfermedad de éste; criterio que la propia norma proyectada utiliza en el ya citado art. 18.4, al regular el nombramiento de vocales (titulares y suplentes) del Consejo Asesor.

F) El **art. 12.m)** atribuye al Presidente de la Agencia la función de “*aprobar las bases a que se refiere el artículo 34.2*”. A su vez, el **art. 34.2** dispone que “*la Agencia podrá dictar las bases para la aplicación en La Rioja de aquellos programas o iniciativas de ámbito nacional o supranacional que, contemplando actuaciones coincidentes o concomitantes con las anteriormente descritas, prevean en sus normas la descentralización de la gestión.*”

Pues bien, procede recordar que, de acuerdo con el art. 180.1 de la LHPLR: “*1. Los Consejeros son los órganos competentes para el establecimiento de las oportunas bases reguladoras de la concesión de subvenciones tanto en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma como en el de los demás Organismos públicos y restantes Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquella*”; añadiendo el citado art. 180.5 LHPLR que: “*No cabe la delegación de competencias del Consejero en materia de aprobación de bases reguladoras de las subvenciones.*”

En definitiva, la LHPLR –que es norma de rango legal- reserva a los Consejeros -y además con carácter indelegable- la competencia para la aprobación de todas las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el ámbito de los organismos públicos dependientes de la Administración autonómica, y, por tanto, también en el de la ADER.

Ciertamente, el titular de la Consejería de adscripción es, al tiempo, Presidente de la ADER (art. 10.1 Ley 7/1997), pero ello no debe inducir a confusión: su competencia para la aprobación de bases reguladoras no se deriva de esta segunda condición, sino de aquella primera, por mandato de la LHPLR.

Por ello mismo, el art. 12 m) de la norma proyectada puede llevar a error: i) primero, porque la norma jurídica atributiva de la competencia para aprobar bases reguladoras es la LHPLR, que prevalece jerárquicamente sobre el Decreto de desarrollo de la Ley 7/1997; y ii) segundo, y sobre todo, porque la competencia administrativa para esa aprobación –que, se insiste, le corresponde en su condición de Consejero del Gobierno autonómico y no de Presidente de la ADER- no puede quedar limitada o constreñida a los términos del art. 12 m) del Decreto, sino que se extiende a la aprobación de cualesquiera bases reguladoras de subvenciones que conceda la ADER, por imperativo del art. 180.1 LHPLR. Y ello, salvo que otra norma, de igual rango legal y especial por razón de la materia, establezca otra cosa.

Por ello, se aconseja la eliminación de los citados arts. 12. m) y 34.2; supresión que, en modo alguno, propiciaría una indefinición o laguna, dado que el texto proyectado –con acierto- contiene una remisión general a la LHPLR en su art. 34.5, al señalar que “*el régimen jurídico de subvenciones será el establecido en la normativa vigente en materia de subvenciones públicas y de Hacienda*”.

G) El art. 15.1 dispone que “*el Gerente (...) será nombrado y cesado por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería a la que esté adscrita la Agencia*”. El precepto merece dos consideraciones:

(i) En primer lugar, su norma principal de cobertura es el art. 29.3 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, que establece que “*corresponderá al Gobierno, mediante Decreto, el nombramiento y cese del Gerente del organismo. El nombramiento y cese se efectuará a propuesta de la Consejería a la que esté adscrito el organismo y oído previamente el Consejo de Administración del mismo*”.

La exigencia de la previa audiencia al Consejo de Administración –que viene impuesta por la Ley 3/2003- no aparece, sin embargo, en el texto del art. 15.1 analizado, a diferencia de lo que sucede con el art. 16.1 del vigente Decreto 57/2005, que sí la explicita.

Ciertamente, el art. 23 r) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para “*nombrar y cesar a los Gerentes de los Organismos públicos integrados en el Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, sin añadir los requisitos de la previa propuesta del titular de la Consejería y la audiencia al Consejo de Administración; pero, a criterio de este Consejo, tal disposición legal (contenida en una Ley cuyo objeto primordial de regulación es el Gobierno, en tanto que órgano estatutario) se limita a establecer a quién corresponda esa competencia, sin concretar el mecanismo o procedimiento a través del cual haya de ejercerse, aspecto regulado por la Ley 3/2003 –la reguladora de la Organización del Sector público autonómico- cuyo art. 29.3 exige, como hemos visto, propuesta del titular de la Consejería y audiencia al Consejo de Administración.

No hay, a juicio de este Consejo, una contradicción entre las Leyes 3/2003 y 8/2003 que permita entender que, en la actualidad y tras la entrada en vigor de la Ley 8/2003, no sea precisa la audiencia al Consejo de Administración (requisito que se suprime en el Anteproyecto) o propuesta del titular de la Consejería (requisito al que tampoco alude la Ley 8/2003 y que, sin embargo, mantiene el texto proyectado). Al contrario, ambas Leyes permiten una interpretación perfectamente armónica, según la cual, naturalmente, corresponde al Consejo de Gobierno el nombramiento del Gerente de la ADER, nombramiento que habrá de realizarse a propuesta del titular de la Consejería de adscripción, y oído el Consejo de Administración.

En suma, se considera necesario añadir al art. 15.1 la mención “*oído el Consejo de Administración.*”

(ii) También ha suscitado dudas a este Consejo el juego de los artículos 12.1 de la Ley 7/1997 y 29.3 de la Ley 3/2003. A tenor del primero de ellos, el Director Gerente de la ADER (Gerente según el art. 7 e) “*será designado por el Consejo de Dirección, a propuesta del Presidente*”; sin embargo, el art. 29.3 de la Ley 3/2003 dispone, como hemos visto, que los Gerentes de los Organismos públicos serán nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería y previa audiencia al Consejo de Administración.

Como es de ver, a diferencia de lo que sucede entre las Leyes 8/2003 y 3/2003, sí se aprecia, entre esta última y la Ley 7/1997, una evidente contradicción, pues ambas normas regulan de modo inconciliable la misma materia. Ese conflicto de normas, a criterio de este Consejo, debe entenderse resuelto en favor de la Ley posterior (la Ley 3/2003), cuya Disposición Derogatoria única establece que “*quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley.*” Y así, cabe, sin duda, sostener que el art. 12.1 de la Ley creacional de la ADER ha sido objeto de una derogación tácita (art. 2.2 Cc).

Sea como fuere, dada la trascendencia general de las cuestiones advertidas -y en la medida en que ello pueda contribuir a depurar adecuadamente el ordenamiento jurídico autonómico y a dotarle de una mayor armonía interna- este Consejo se permite advertirlas, con el fin de que el Consejo de Gobierno, si lo tiene por conveniente, adopte las iniciativas legislativas tendentes a acometer las modificaciones legales que se estimen precisas.

H) El art. 17 regula la Comisión de Evaluación, que estará compuesta *“por el Gerente, que actuará como Presidente, y los responsables de las áreas estratégicas y unidades operativas funcionales que designe el Gerente. Así mismo, el Gerente podrá convocar a otros responsables de Áreas, Unidades o Programas en razón de la materia propia de su competencia.”*

Por el contrario, el art. 19.1 del actual Decreto 57/2005, precisa más detalladamente la composición de esta Comisión, que, en lugar de quedar a la decisión del Gerente de la Agencia, está compuesta –según predetermina el Decreto- *“por un representante de cada una de las Áreas funcionales y operativas de la Agencia”*.

Reiteramos aquí las consideraciones ya realizadas en torno a los arts. 8.1 y 8.3. Al igual que acontece con el Consejo de Administración, la Comisión de evaluación es, también, un órgano colegiado, al que el propio Anteproyecto atribuye una intervención relevante en los procedimientos de concesión de subvenciones, y así, por ejemplo, la de *“formular la propuesta de concesión de subvenciones al órgano concedente, a través del órgano instructor, dentro del procedimiento de concesión...”* (art. 17 c).

En relación con la intervención de este órgano evaluador en el procedimiento subvencional, el art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), relativo al procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, el cual tiene carácter básico conforme a la D.F.1ª LGS, establece que:

“...sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras”.

Por tanto, la composición de la Comisión de Evaluación debe estar predeterminada normativamente (solución por la que optó el Gobierno autonómico al aprobar el vigente Decreto 57/2005), o bien habría de ser, en cada caso, la que previeran las distintas bases reguladoras (posibilidad también prevista, además de por el ya citado art. 22.1 LGS, por el art. 22.1 del Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las Subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Si se opta por aquella primera posibilidad, resulta preciso que la norma de creación del órgano evaluador determine su composición (art. 17.1 c) Ley 3/2003); y tal determinación normativa estimamos que no se consuma con la redacción propuesta.

Por el contrario, la redacción propuesta viene a dejar, a la decisión discrecional del Gerente de la Agencia, la elección de quiénes hayan de ser los miembros de la Comisión Evaluadora, lo cual no resulta conforme con la normativa básica estatal.

I) El art. 19.3 a), que regula la composición del Consejo Asesor, parece contener una omisión pues, tras indicar que el Presidente de la Agencia, lo será del Consejo Asesor, no añade que el Vicepresidente de la Agencia –que también es miembro nato del Consejo Asesor- es también Vicepresidente del Consejo; mención que, sin embargo, si figura en art. 21.1 a) del Decreto 57/2005.

Parece razonable subsanar esa omisión porque, con ello, se explicitará a quién corresponde la suplencia del Presidente del Consejo Asesor en caso de vacancia, ausencia o enfermedad.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general con la salvedad formulada en el Fundamento Segundo, Apartado 1, que carece de relevancia invalidante del procedimiento.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero
Presidente

José M^a Cid Monreal
Consejero

Enrique de la Iglesia Palacios
Consejero

José Luis Jiménez Losantos
Consejero

Pedro Prusén de Blas
Consejero

Ignacio Granado Hijelmo
Letrado-Secretario General