

En Logroño, a 29 de marzo de 2011, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, 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

29/11

Correspondiente a la consulta formulada, por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, sobre el *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo riojano del trabajo autónomo*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. Por la Consejería de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja, se ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo riojano del trabajo autónomo. La finalidad de la norma proyectada es crear un órgano colegiado de participación y diálogo institucional entre las asociaciones de trabajadores autónomos, organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno de La Rioja (art. 1).

Iniciado el procedimiento por Resolución de la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio, de 21 de octubre de 2009, se elabora una primera redacción del Proyecto de Decreto, de 1 de julio de 2010, sobre el que, mediante correo electrónico, se realizan observaciones por UPTA-Rioja, así como, mediante escrito de 14 de julio de 2010, sin firma alguna, por la FER. Recogidas de manera conjunta la observaciones de una y otra, se introducen modificaciones al texto en un segundo borrador, de fecha 27 de octubre de 2010, al que sigue un tercero, de 22 de noviembre, en el que se añade una parte expositiva y se realiza alguna corrección para la mejora terminológica y que se eleva para su tramitación como borrador nº 3. Este último se acompaña de una Memoria justificativa, de 22 de noviembre de 2010.

El día 2 de diciembre de 2010, la propia Secretaria General Técnica de la Consejería

formaliza la preceptiva diligencia de formación del expediente, indicando los trámites a seguir en la elaboración de la norma proyectada.

Junto a todo ello, se remite el expediente administrativo, que consta de la siguiente documentación:

-Solicitudes de Informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 2 de diciembre de 2010 y a la Secretaría General Técnica de La Consejería de de Administraciones Públicas y Política Local, de 2 de diciembre de 2010

-Informe de la Dirección General de los Servicios jurídicos, de 16 de diciembre de 2010.

-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, de 15 de diciembre de 2010.

-Remisión, por la Secretaría General Técnica, de los Informes de los Servicios Jurídicos y del SOCE a la Directora General de los Servicios Jurídicos, de 21 de diciembre de 2010.

-Informe de la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio de contestación al informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 17 de enero de 2011.

-Informe de la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio de contestación al informe del SOCE, de 17 de enero de 2011.

-Cuarto Borrador de Anteproyecto de Decreto, de 17 de enero de 2011.

-Memoria para el CES, de la Secretaría General Técnica, de 28 de enero de 2011.

-Petición de Dictamen al CES, de 31 de enero de 2011.

-Dictamen del CES, de 25 de febrero de de 2011.

-Remisión de la Secretaría General Técnica a la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio, con fecha 28 de febrero de 2011, del Dictamen emitido por el CES.

-Informe de la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio, de 28 de febrero de 2011, de contestación al Dictamen del CES.

-Quinto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 28 de febrero de 2011.

-Memoria final de la Secretaría General Técnica de 7 de marzo de 2011, para el Consejo Consultivo.

2. Con fecha 16 de marzo de 2011, el Consejero de Industria, Innovación y Empleo da traslado a este Consejo del escrito de impugnación presentado por la Cámara Oficial de Comercio e Industria, en relación con el procedimiento seguido para la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Riojano del Trabajo Autónomo.

En dicho escrito, se denuncia el incumplimiento de los plazos establecidos en el Reglamento de organización y funcionamiento del CES, para la convocatoria del Pleno extraordinario convocado el 25 de febrero de 2011, cuyo punto primero del orden del día era la *“Lectura y aprobación, si procede, del borrador del dictamen por el que se crea y regula el Consejo Riojano del Trabajo Autónomo”*. Como consecuencia del pretendido incumplimiento, se impugna el acuerdo de aprobación del referido dictamen y se solicita que *“sea devuelto a la Comisión correspondiente, que pueda remitir nuevamente al Pleno el proyecto de dictamen, en cumplimiento del procedimiento establecido”*

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 9 de marzo de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día 16 de marzo de 2011, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo 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 9 de marzo de 2011, registrado de salida el día 16 de marzo de 2011, 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 a la Consejera señalada 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: *“c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo*

o ejecución de Leyes estatales o autonómicas”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En este caso y como luego reiteraremos, la norma proyectada desarrolla el art. 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de junio, del Estatuto del Trabajo autónomo.

De lo manifestado, resulta la aplicación al presente caso de los anteriores preceptos y, por lo tanto, el carácter preceptivo de nuestro dictamen. En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora 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

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El título competencial que legitima a la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada es el contenido en el art. 11.1.3 EAR´99. En él se atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la función ejecutiva en materia *laboral*, en los términos que establezcan las leyes y, en su caso, las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte la Comunidad Autónoma.

También se ampara en el art. 26.1 EAR´99, que atribuye a la CAR competencia para la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

Esta competencia es ejercida en la CAR por la Consejería consultante en virtud de lo dispuesto en el Decreto 34/2009, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 5.2.3. desarrolla las funciones concretas que le corresponden en materia de trabajo.

Concurren, por tanto, los títulos competenciales necesarios que habilitan a la Comunidad Autónoma para aprobar la norma proyectada.

Tercero

Rango de la norma proyectada y cobertura legal

Sentada la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de informe y su cobertura legal.

Pues bien, como señala en su parte dispositiva la norma proyectada, el fundamento de la misma consiste en desarrollar el mandato del artículo 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del trabajo autónomo, por cuya virtud *“las Comunidades Autónomas podrán constituir, en su ámbito territorial, Consejos Consultivos en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónoma. Así mismo podrán regular la composición y funcionamiento de los mismos.”*

En consecuencia, su desarrollo compete, en el ámbito autonómico, al Consejo de Gobierno, como exige el artículo 23 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades, a cuyo tenor, *“corresponde al Consejo de Gobierno: i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos de desarrollo y ejecución de las Leyes del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario, de la legislación básica del Estado cuando así proceda...”*. De otra parte, el artículo 46 de la misma Ley señala que *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno y se ejerce de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las Leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una Ley o un reglamento aprobado por el Gobierno”*.

Según se desprende de lo anteriormente expuesto, nos encontramos ante un reglamento ejecutivo. Y, como viene reiterando este Consejo, este tipo de reglamentos tiene por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la completa actuación administrativa sobre ella, (vid. Dictámenes 34/01 y 51/01, del Consejo Consultivo de La Rioja). Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad (cfr. Dictamen 51/01, del Consejo Consultivo de La Rioja).

Así pues, debe concluirse que el rango de la norma proyectada es adecuado y tiene

cobertura legal.

Cuarto

Cumplimiento de los trámites 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 su elaboración, 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.

En el presente caso, procede examinar 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, puesto que la elaboración del Proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

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 procedimiento se ha dictado por la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio, órgano competente a tenor del art. 5.1.4.i) del Decreto 34/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo 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.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 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”*. Y la citada Resolución cumple en todos sus extremos con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

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”.

En el expediente, consta un primer borrador del Proyecto de Decreto, de 1 de julio de 2010, sobre el que, mediante correo electrónico, se realizan observaciones por UPTA-Rioja, así como, mediante escrito de 14 de julio de 2010, sin firma alguna, por la FER. Recogidas las observaciones de una y otra, se introducen modificaciones al texto en un segundo borrador, de fecha 27 de octubre de 2010, al que sigue un tercero, de 22 de noviembre, en el que se añade una parte expositiva y se realiza alguna corrección para la mejora terminológica y que se eleva para su tramitación como borrador núm. 3. Este último se acompaña de una Memoria justificativa, de 22 de noviembre de 2010

Tanto el tercer borrador de la disposición proyectada como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos. Además, el Proyecto de Decreto dictaminado, en el artículo 1, párrafo segundo, señala que *“El Consejo Riojano de Trabajo Autónomo, con la composición y estructura que se establecen en el presente Real Decreto, se integra en la Administración Pública de La Comunidad Autónoma de La Rioja y se adscribe a la Consejería con competencia en materia de trabajo, que le facilitará los medios precisos para el cumplimiento de sus funciones”*; y la Memoria, partiendo de ello, explica que dichos medios se facilitarán a través de los créditos existentes en el Programa 19.04.01 (*Administración de las Relaciones Laborales y de Trabajo*) del Presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma que se aprueba anualmente, sin que ello suponga gasto adicional; por lo que, siquiera sea sucintamente, también en este punto, los requisitos legalmente exigidos se han cumplido.

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”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación del expediente, de fecha 2 de diciembre de 2010, en la que se declara formado el expediente de tramitación del Anteproyecto de Decreto de la norma dictaminada, al tiempo que se señala la necesidad de recabar informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de la Dirección General de Servicios Jurídicos, del Consejo Económico y Social de La Rioja y de este Consejo Consultivo.

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 agrupan 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, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 36, se indica en la Memoria que, a efectos de que las asociaciones profesionales de Autónomos registradas en La Rioja, así como las organizaciones sindicales y empresariales firmantes del ASPER II (Acuerdo Social para la productividad y el Empleo en La Rioja II, 2009-2011), suscrito el 3 de marzo de 2009- pudieran formular sus observaciones sobre la norma proyectada, fueron convocadas dos reuniones al efecto, el 1 de julio y el 27 de octubre de 2010. Las organizaciones convocadas y asistentes fueron: la Asociación para la defensa de los trabajadores autónomos (ATA-Rioja), la Asociación intersectorial de autónomos de La Rioja (CEAT-Rioja), la Organización de profesionales y autónomos de La Rioja (OPA-Rioja), la Unión de profesionales y trabajadores autónomos de La Rioja (UPTE-Rioja), la Unión general de trabajadores de La Rioja (UGT), la Unión regional de Comisiones obreras de La Rioja (CC.OO), y la Federación de empresarios de La Rioja (FER).

En la primera reunión, se hizo entrega de un primer borrador de Decreto, conteniendo la parte dispositiva, con un plazo de quince días para realizar alegaciones. Se presentaron aportaciones u observaciones por dos organizaciones: la FER y la UPTA-Rioja. Una vez valoradas y aceptadas, en su caso, las aportaciones y sugerencias realizadas, se elabora un segundo borrador de la parte dispositiva del Anteproyecto de Decreto, que se traslada a las organizaciones citadas en reunión de 27 de octubre de 2010, en la que manifiestan su plena conformidad con el mismo.

Constan en el expediente las alegaciones presentadas por UPTA-Rioja (págs. 6 a 8) y la FER (págs. 9 y 10). Por tanto, también este trámite se ha cumplido.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En el presente expediente, constan el informe del Director General de Servicios Jurídicos, de 16 de diciembre de 2010 (págs 36 a 39), del SOCE (pág. 40) y el Dictamen de Consejo Económico y Social (págs 52 a 55).

No obstante, se aprecia en el expediente que la solicitud de Informe cursada a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y al SOCE, son de idéntica fecha, 2 de diciembre de 2010, y los correspondientes informes de fechas 15 y 16 de diciembre de 2010; lo que significa que se han tramitado simultáneamente. Y, como ha dicho con reiteración este Consejo Consultivo y la misma Dirección General de los Servicios Jurídicos, el preceptivo informe de ésta última debe solicitarse una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes. Estos dictámenes no son otros que los del Consejo Económico y Social —cuando sea necesario por razón de la materia, como en este caso- y los del Consejo Consultivo. Así lo dispone expresamente el artículo 39.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, para el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El espíritu que anima esa previsión 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.

En este caso, el principio de celeridad e impulso simultáneo de los trámites procedimentales ha llevado a solicitar a la vez el informe del SOCE y el de la Dirección General, con lo que no es posible que esta última valore en su informe las consideraciones que haya podido formular dicho Servicio.

Como señalamos en nuestro Dictamen 23/2007, esta interpretación de la normativa vigente hace que pierda efectividad la trascendental función que, en el plano estrictamente jurídico, le está reservado al informe de los Servicios Jurídicos, lo que debe conducir a desterrar la práctica señalada de solicitar simultáneamente los informes del SOCE y de esta Dirección General.

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”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, del SOCE, del dictamen del Consejo Económico y Social, de los informes emitidos por la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio en respuesta a cada uno de ellos, y del quinto borrador del Proyecto de Decreto dictaminado, consta una Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 7 de marzo de 2011, que, siquiera sea sucintamente, cumple el trámite establecido por el citado artículo 40, en la medida en que hace referencia al “*marco normativo y justificación de de su oportunidad*” de la norma dictaminada, la “*elaboración del Anteproyecto*”, su “*estructura y contenido*”, el “*estudio económico*”, “*los trámites seguidos en la elaboración del proyecto*” y, finalmente, su “*estructura y contenido*”.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Quinto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El Proyecto de Decreto sometido al dictamen de este Consejo tiene por objeto crear el Consejo Riojano del Trabajo autónomo, como órgano colegiado de participación y diálogo institucional entre las asociaciones de trabajadores autónomos, organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno de La Rioja. (art. 1). Consta de un Preámbulo, trece artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales.

El texto es fruto de la progresiva incorporación de las sugerencias formuladas por las distintas representaciones y los correspondientes informes. Consta en el expediente el cuadro en el que se recogen de manera conjunta las observaciones propuestas por UPTA-Rioja y la FER, así como las modificaciones realizadas en el texto, y que se incorporan a los

borradores 2 y 3 (págs. 11 a 21), Constan también los informes de la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio, de contestación a los informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos y del SOCE, cuyas observaciones son recogidas en su totalidad y se incorporan al cuarto borrador. Se incluye igualmente el informe de la citada Dirección General, de contestación al dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja. En este último informe, se explicitan las observaciones del CES que no prosperan y que, examinadas por este Consejo Consultivo, resultan obedecer a razones semánticas, a interpretaciones erróneas del texto del Anteproyecto, o a meras cuestiones sistemáticas, todas las cuales son adecuadamente razonadas por la Dirección General.

En definitiva, pues, en cuanto a la norma reglamentaria sometida a nuestra consideración, resulta conforme con lo dispuesto, en lo sustancial, por la Ley 20/2007 y concordantes, siendo conforme con el ordenamiento jurídico y respeta los principios de competencia y jerarquía normativa, por lo que, teniendo en cuenta la exclusión de 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, que han servido para depurar aquellos aspectos del mismo susceptibles de mejora, este Consejo consultivo la dictamina favorablemente, sin perjuicio de formular alguna observación que puede mejorarlo:

-Debe eliminarse la expresión *Preámbulo*, por ser propia de normas constitucionales; tampoco debe emplearse la expresión *Exposición de motivos*, por ser más propia de leyes; por lo que se sugiere emplear la expresión *parte expositiva* ó incluso no emplear ninguna para denominar a la introducción de los reglamentos en la que se explique su contenido, todo ello según hemos expresado en Dictámenes anteriores, como los núms. 76/09 y, 39/10, entre otros.

-Debe evitarse, por no ser propio de una norma aprobada por Decreto, el aludir en alguno de los preceptos a lo previsto en el Acuerdo Social y Económico de la Rioja de 3 de marzo de 2009 (art. 1), sin perjuicio de referirse al mismo en la parte expositiva.

-También podrían obviarse las referencias contenidas al Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores o a la Ley Orgánica de 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en la medida en que, además, los conceptos de “organización empresarial mas representativa” y “organizacion sindical mas representativa” son suficientemente identificativos por sí mismos y esas son sus únicas fuentes reguladoras.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

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