

En Logroño, a 7 de julio de 2017, 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**

**33/17**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Desarrollo Económico en Innovación del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el V Plan Riojano de I+D+I 2017-2020*.

## **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 procedimiento de elaboración de la disposición general, de 9 de marzo de 2017, del Director General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio.

-Memoria justificativa, de 23 de febrero de 2017, de la Jefa del Servicio de Innovación, que analiza la necesidad de aprobar la norma y su incidencia en el marco normativo en el que se inserta; contiene una tabla de vigencias de las disposiciones afectadas; examina los efectos que pueden producirse con la aprobación del V Plan Riojano de I+D+I; da cuenta de los estudios e informes previos, que sirven de fundamento al Decreto proyectado, así como de los trámites que habrían de seguirse para su aprobación. Igualmente, incluye un estudio de coste y financiación.

-Primer borrador, adjunto a la Memoria justificativa.

-Resolución, de 21 de marzo de 2017, del Director General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, por la que se modifica la Resolución de inicio.

-Memoria justificativa, de esa misma fecha, que modifica la anterior Memoria de 23 de febrero de 2017.

-Segundo borrador del Plan, que incorpora ciertas modificaciones, en atención a las observaciones formuladas por diversas entidades consultadas por la Consejería.

-Diligencia, de 4 de abril de 2017, del Secretario General Técnico de la Consejería, por la que se declara formado el expediente.

-Oficio, de 5 de abril de 2017, del mismo órgano, por el que se recaba el informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP); que lo emite el 21 de abril de 2017.

-Informe, de 26 de abril de 2017, de la Jefa del Servicio de Innovación, con el visto bueno del Director General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio, que analiza las observaciones formuladas por la OCP.

-Tercer borrador del Plan, al que se incorporan las modificaciones sugeridas por la OCP.

-Solicitud de informe a los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 4 de mayo de 2017, que se pronuncian, el 22 de mayo de 2017, en sentido favorable al texto.

-Memoria sucinta, de 8 de junio de 2017, del Secretario General Técnico de la Consejería, con el siguiente contenido: Marco normativo y justificación de la oportunidad de la aprobación del Anteproyecto; estructura y contenido; disposiciones afectadas; y trámites seguidos en la elaboración del mismo.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de junio de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 19 de junio de 2017, 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 20 de junio de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El art. 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 art. 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la Ley autonómica 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; pues, conforme a su art. 32.1, el Plan Riojano de I+D+I -Plan que el Anteproyecto vendrá a aprobar- es *“el instrumento y marco de programación, gestión, ejecución y evaluación de la política de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de I+D+I”*.

Por otra parte, según el art. 32.2 el Plan: *“integra los programas de investigación científica y desarrollo tecnológico, las acciones que tiene que promover la Comunidad Autónoma en estas materias y la participación en los programas de cooperación nacional e internacional, así como los mecanismos necesarios para el control de la correcta aplicación de los fondos presupuestarios y para la difusión de las conclusiones obtenidas”*.

En cuanto al instrumento normativo a través del cual el Plan se incorpora al ordenamiento jurídico, el art. 35.1 de la Ley 3/2009 dispone que debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno de La Rioja mediante Decreto, como así habrá de hacer la norma proyectada, por lo que es claro que ésta se dicta en desarrollo y ejecución de la referida Ley 3/2009, la cual, por lo demás, habilita al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución (DF 1ª).

En definitiva, la aprobación del Plan constituye el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado, el cual, en la medida en que ha de desarrollar y ejecutar una Ley autonómica, debe ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

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 (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, 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 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, en la tramitación del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR.

Además, en este caso, sucede que el Decreto en tramitación ha de aprobar el Plan Riojano de Innovación, Desarrollo e Innovación (en adelante, PRIDI), cuya elaboración y aprobación está sometida al procedimiento específico regulado por el art. 35 de la Ley 3/2009.

Por este motivo, se analizará, de modo separado, el cumplimiento de los trámites necesarios para la confección del Plan; y, a continuación, el de los exigidos en el procedimiento de elaboración de la disposición general que habrá de aprobarlo.

## **1. Trámites relativos al Plan.**

Según el art. 35 de la Ley 3/2009:

*1. La Consejería competente en materia de I+D+I será la encargada de la elaboración del Anteproyecto del Plan, en función de las directrices y acuerdos de la Comisión Interdepartamental, oído el Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, pudiendo incorporar expertos, investigadores y tecnólogos de reconocido prestigio, así como representantes de las distintas entidades que conforman el Sistema Riojano de Innovación. En la elaboración del citado Anteproyecto, serán oídos, los distintos agentes del Sistema Riojano de Innovación interesados en los sectores afectados por el Plan.*

*2. El Anteproyecto del Plan deberá ser aprobado por la Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, previa valoración e informe del Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.*

*3. Realizado el trámite anterior, el Plan deberá ser elevado al Consejo de Gobierno de La Rioja para su aprobación mediante Decreto.*

### **A) Elaboración del Anteproyecto de Plan.**

La Memoria justificativa de 21 de marzo de 2017 expone, en su Apartado IV, que, efectivamente, ha sido la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de la Rioja la que elaboró el Anteproyecto de Plan.

Esa elaboración requería, como trámite preceptivo (art. 35.1 Ley 3/2009), la audiencia a “*los distintos agentes del Sistema Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación*”.

Y tal audiencia, sin duda, ha tenido lugar pues todos los Agentes del Sistema Riojano de Innovación (SRI), definidos por el art. 2.2 de la Ley 3/2009 forman parte del Consejo Riojano de Innovación, Desarrollo e Innovación (CRIDEI), tal como resulta de la composición de este órgano prevista por el art. 15 de la Ley 3/2009 y desarrollada, actualmente, por el vigente Decreto 12/2017, de 31 de marzo; y, antes, por el Decreto 61/1998, de 6 de noviembre, que aquel ha venido a derogar.

Pues bien, como informa la Secretaría General Técnica de la Consejería, en la citada Memoria, el CRIDEI debatió en tres sesiones (celebradas los días 19 de octubre, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016, bajo la vigencia del Decreto 61/1998) los contenidos del Plan: sus “*diagnósticos y objetivos*”, el “*programa operativo*”; y las cuestiones atinentes a la “*gobernanza, financiación y seguimiento del Plan*”.

Señala la Memoria que el proceso de elaboración del Plan ha contado con la participación de *“42 personas del ámbito de la Universidad, la Administración pública y el mundo empresarial”*, enumerando a continuación las 24 instituciones que han participado en ese proceso. Con ello, la Consejería habría dado cumplimiento a lo que, como posibilidad, prevé el art. 35.1 de la Ley 35/2009; a saber: la incorporación a la elaboración del Plan de *“expertos, investigadores y tecnólogos de reconocido prestigio, así como representantes de las distintas entidades que conforman el Sistema Riojano de Innovación”*.

De otra parte, y según expone la Memoria de 21 de marzo de 2017, un borrador del texto del Plan fue publicado en el *Portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja entre el 23 de diciembre de 2016 y el 24 de enero de 2017, con el fin de que cualquier interesado pudiera participar y aportar ideas. Así lo hizo, por ejemplo, la Federación de Empresarios de La Rioja (FER), cuyas observaciones fueron tomadas en cuenta.

En definitiva, deben entenderse suficientemente satisfechos los requisitos establecidos por el art. 35.1 de la Ley 3/2009, el cual, si bien se observa, regula una suerte de trámite específico de audiencia corporativa, que garantiza el carácter participativo del proceso de elaboración del PRIDI.

Con todo, este Consejo observa que, en la documentación que se le ha remitido para la emisión de este dictamen, no figuran las actas del CRIDEI correspondientes a sus sesiones de 19 de octubre, 23 de noviembre y 13 de diciembre de 2016. Tampoco consta la documentación que refleje el contenido de las alegaciones o de la participación de las personas y entidades a las que se refiere la Memoria de 21 de marzo de 2017.

Se considera oportuno completar adecuadamente el expediente e incorporar al mismo dicha documentación (cuando menos, las actas de las sesiones del CRIDEI, mediante las certificaciones de su Secretario, pues suponen la satisfacción de un trámite preceptivo *ex art. 35.1 Ley 3/2009*) para que pueda ser adecuadamente valorada por el Consejo de Gobierno.

## **B) Aprobación del Anteproyecto de Plan.**

Dispone el art. 35.2 que el Anteproyecto de Plan ha de ser aprobado por la Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (CIDEI), previa valoración e informe por el CRIDEI.

Y así ha sucedido, pues el CRIDEI, en su sesión de 14 de febrero de 2017, validó el borrador final del Plan y dispuso elevarlo a la CIDEI; que, a su vez, por Acuerdo de 22 de febrero de 2017, lo aprobó; según señala la Memoria de 21 de marzo de 2017.

De nuevo, resulta preciso que en el expediente figuren las actas de las dos sesiones de ambos órganos, que no constan en la documentación enviada a este Consejo Consultivo.

### **C) Aprobación del Plan.**

En cumplimiento del art. 35.3 Ley 3/2009, una vez aprobado el Plan por la CIDEI, este ha de ser elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación mediante Decreto.

Y, así, en una correcta ordenación cronológica, la Consejería, tras la aprobación del Plan el 22 de febrero de 2017, da inicio a la tramitación del procedimiento de elaboración del Decreto que habrá de incorporar el Plan, mediante la Resolución de inicio de 9 de marzo de 2017, como de seguido se verá.

## **2. Trámites relativos al Anteproyecto de Decreto.**

### **A) 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”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 9 de marzo de 2017, por el Director General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio; y complementada luego por la de 21 de marzo de 2017, del mismo órgano, que es el competente, de conformidad con los arts. 5.1.4.g) y 5.2.3 o) y p) del Decreto 27/2015, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

El art. 5.1.4.g) atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el art. 5.2.3, letras o) y p), residencia en la Dirección General de Innovación las competencias *“atribuidas en materia de Investigación, desarrollo e innovación por la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación, sin perjuicio de las que se atribuyan expresamente al titular de la Consejería”*, así como la *“coordinación de todos los Agentes del SRI”*.

Desde el punto de vista del contenido, 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”*.

La Resolución de 9 de marzo de 2017 resulta conforme a la previsión legal, salvo en los aspectos atinentes al *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 o D.63/13), cuestión esta última que la Resolución de inicio, sin embargo, no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

Con todo, las omisiones señaladas carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado, pues la CAR tiene competencia para regular la materia al amparo del art. 8.1.24 EAR`99, como expondremos más adelante.

## **B) Elaboración del borrador inicial.**

A tenor del art. 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, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto del Decreto aprobatorio del Plan, que incluye ya, como Anexo, el Plan mismo; así como de una Memoria inicial, de 23 de febrero de 2017, completada por otra de 21 de marzo de 2017, que satisface adecuadamente las exigencias del precepto citado.

En cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la Memoria de 23 de febrero de 2017 se remite, de acuerdo con el art. 43.1 de la Ley 3/2009, a las previsiones financieras (medios de financiación, importes globales e individualizados por programas...) que, en cumplimiento de ese artículo, contiene el propio Plan; que han podido ser luego convenientemente analizadas por la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

Y es que, en este caso, los efectos económicos derivados de la promulgación del Decreto serán, en realidad, los que se deriven de la implantación del PRIDI; y, al respecto (como hemos dicho ya en otros dictámenes, por todos, el D. 32/13), ha de estarse al art. 43.1 de la Ley 3/2009, según el cual:

*“El Plan Riojano de I+D+I deberá prever sus distintos medios de financiación y, en particular, deberá cuantificar los importes globales e individualizados por programas que la Comunidad Autónoma haya de destinar investigación científica e innovación tecnológica durante cada uno de los años de su periodo de vigencia. También deberá contener previsiones acerca de los medios de financiación necesarios para atender a la cofinanciación de proyectos que se ejecuten durante el periodo de vigencia del plan y deriven de convocatorias públicas ajenas al Gobierno de La Rioja”.*

Particularmente, la Memoria sobre la norma proyectada y el IV Plan riojano fijan el objetivo de 1,3 % de gasto total interno en I+D sobre el PIB regional en el año 2020; lo que significa:

*“destinar a I+D un gasto total aproximado de 400 millones de euros acumulados en el periodo de vigencia del Plan, considerando que la cuota de participación empresarial en proyectos de I+D sea del 60 %. El modelo de previsiones financieras se ha realizado considerando un crecimiento regional en términos de producto interior bruto (PIB) en base al Programa de estabilidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda, en precios corrientes y en el periodo 2016-2020”.*

Se detallan también las fuentes para cubrir las necesidades de financiación y se prevé la incorporación de partidas presupuestarias para el sostenimiento de programas y actividades que se desarrollen en el marco del IV Plan I+D+I. En particular, se hace referencia, como fuentes de financiación, a:

*“Administraciones públicas (Comunidad Autónoma de La Rioja, la Administración General del Estado y las Entidades locales); empresas, instituciones públicas sin ánimo de lucro; extranjero (fondos provenientes del Programa marco de I+D de la UE, de otros programas de la UE -Agencia Espacial Europea, etc.- y otros fondos provenientes del extranjero); los Presupuestos generales de La Rioja incorporarán partidas presupuestarias para el sostenimiento de programas y actividades*

*que se desarrollen en el marco del IV Plan con el objetivo de alcanzar los parámetros de convergencia en términos porcentuales del PIB estimados, tanto para el desarrollo de actividades de I+D que ejecuta la propia Administración, como para la financiación de los proyectos empresariales”.*

De acuerdo con los objetivos expuestos, la evolución del gasto en I+D+I para el periodo de vigencia del Plan 2017-2020, sería la indicada en la tabla que incluye el texto del V Plan (pág. 6 del expediente y, especialmente, pág. 141 del V Plan riojano de I+D+I).

El modelo de financiación del Plan fue analizado por el CRIDEI en su sesión de 23 de noviembre de 2016 y aprobado, como parte del mismo (previo informe favorable del CRIDEI, de 14 de febrero de 2017), por la CIDEI, en su sesión de 22 de febrero de 2017.

En definitiva, se han cumplido todos los trámites del art. 34 de la Ley 4/2005 y lo establecido en el art. 43.1 de la Ley 3/2009.

### **C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El art. 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 art. 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 su Resolución de 4 de abril de 2017, que resulta conforme con el precepto transcrito.

### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su art. 37), que no estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, 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 art. 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”.*

A todo ello, el art. 35.2 de la Ley 3/2009 añade que, en la elaboración del Anteproyecto del Plan de I+D+I, “*serán oídos los distintos agentes del sistema Riojano de innovación, interesados en los sectores afectados por el Plan*”, a los que se hace referencia en el Fundamento de Derecho Segundo.1.A) de este dictamen y que aparecen definidos en el art. 2.2 y explicitados en los arts. 14 y siguientes de la citada Ley.

En el presente caso, los preceptivos trámites de audiencia para la elaboración del Plan pueden darse por cumplidos, como se ha señalado; si bien se insiste la necesidad de incorporar las actas de las reuniones del CRIDEI, en los términos expuestos con anterioridad.

Cuestión distinta es que el Anteproyecto de Decreto de aprobación del Plan haya o no sido sometido al trámite de audiencia de los interesados. Este Consejo Consultivo entiende, como ya dijera en sus D.119/08 y D. 32/13, emitidos, respectivamente, sobre los Anteproyectos de Decreto por el que se aprobaron el III y el IV Plan riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación 2008-2011, que Anteproyecto y Plan son cosas distintas y que la necesidad de someter el Decreto de aprobación a trámite de audiencia estará condicionada en función del contenido normativo innovador que ofrezca el referido Decreto respecto del propio Plan. En efecto, si el Decreto se limita a aprobar el Plan, es obvio que no son necesarios nuevos trámites de audiencia o información pública

y, en el presente caso, el Decreto aprobatorio recoge previsiones que no discrepan de las contempladas en el propio Plan.

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el art. 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 se han recabado los siguientes informes:

**1º.** De la Oficina de Control Presupuestario (OCP) que, por medio de su informe de 21 de abril de 2017, examinó pormenorizadamente el Anteproyecto de Decreto y el modelo de financiación del PRIDI y, singularmente, sus previsiones de gasto y su cuadro de mando, así como los indicadores de su cumplimiento, formulando al respecto diversas observaciones.

De otra parte, la OCP constató que el Plan prevé la participación de la propia OCP en “*el seguimiento y evaluación del V Plan con el fin de corregir desviaciones y ajustar los programas y líneas de financiación cuando sea necesario*”, si bien afirmó que “*sería deseable concretar en qué actuaciones se materializará esa participación*”.

Las observaciones realizadas por la OCP fueron analizadas por el informe del Servicio de Innovación de la Consejería tramitadora, de 26 de abril de 2017. Buena parte de ellas fueron acogidas, dando lugar a un nuevo borrador del texto, que se remitió el 4 de mayo de 2017 a los Servicios Jurídicos.

2º. De los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja que, el 22 de mayo de 2017, manifestaron su parecer favorable al Anteproyecto de Decreto.

Como puede verse, la intervención del Servicio Jurídico, ha tenido lugar en la forma y momento queridos por el art. 39.3 de la Ley 4/2005. Esto es, con carácter último y a la vista de las restantes alegaciones y observaciones que obran en el procedimiento.

#### **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 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, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 8 de junio de 2017, que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el último borrador de la disposición, de la misma fecha, que es el sometido a nuestra consideración.

### **3. Conclusión sobre la tramitación.**

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección tanto los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, como los encaminados a la aprobación del PRIDI.

### **Tercero**

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

##### **1. Competencia.**

La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye (como antes hemos advertido) 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 CAR.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, el D. 32/13), la competencia de la CAR para dictar el Decreto por el que se aprueba el V Plan riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación no admite discusión y encuentra su fundamento último en el reparto de competencias estatales y autonómicas en materia de investigación científica y técnica efectuado en los arts. 149.1.15ª y 148.1.17ª de la CE.

Estos preceptos reservan al Estado la competencia de coordinación, *“que no puede llegar a tal grado que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas”* (STC 90/1992; de 11 de junio).

A partir de ahí, el título competencial que legitima a la CAR para dictar la norma proyectada es el contenido en el art. 8.1.24 EAR'99, según el cual corresponde a la CAR *“la competencia exclusiva en la investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado, prestando especial atención a la lengua castellana por ser originaria de La Rioja y constituir parte esencial de su cultura”*.

Esta competencia deberá desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en el art. 44.2 CE, según el cual los poderes públicos tienen la obligación de promover *“la ciencia, la investigación científica y técnica en beneficio del interés general”*.

## **2. Cobertura legal.**

Además, el Gobierno autonómico goza de una clara cobertura legal para aprobar este Decreto pues, como hemos señalado ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 8.1.24 EAR'99, el legislador autonómico ha dictado (además de otras anteriores) la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

Analizamos a continuación los aspectos de la Ley 3/2009 que conciernen más directamente al decreto en tramitación, y al contenido del Plan que éste ha de aprobar:

### **A) Concepto.**

El art. 32 de la Ley 3/2009 define al Plan Riojano de Investigación, Desarrollo e Innovación como el *“instrumento y marco de programación, gestión, ejecución y evaluación de la política de la Comunidad Autónoma”* en la materia.

### **B) Estructura.**

Para el cumplimiento de los objetivos generales descritos en el art. 34 de la Ley 3/2009, y conforme a sus arts. 32.2 y 33.2, el PRIDI se estructurará en *“programas y líneas de actuación”*.

Cada uno de ellos incluirá *“las acciones de las distintas Consejerías del Gobierno de La Rioja que tengan competencia sobre la materia objeto del programa”*, correspondiendo a la Consejería competente en materia de I+D+I participar en todos los programas, *“bien sea gestionando directamente aquellas acciones que sean de su competencia o bien ejerciendo la coordinación dentro y entre los distintos programas”* (arts. 33.3 y 38).

### **C) Contenido.**

Por lo que hace al contenido que ha de tener el PRIDI, éste se describe principalmente en el art. 33.1 Ley 3/2009.

En coherencia con la propia naturaleza del PRIDI, que es el instrumento general de planificación de la política autonómica en materia de I+D+I, su contenido debe abordar, con carácter integral, los fines que ha de conseguir la actuación administrativa sobre esa materia, los elementos que la condicionan, y las diversas acciones en que esa actuación ha de concretarse.

Y así, con arreglo al art. 33.1 de la Ley 3/2009, el PRIDI debe: establecer un diagnóstico de la situación de La Rioja en I+D+I; describir las líneas estratégicas en que el Plan se basa y los objetivos que persigue; planificar las actividades a desarrollar, así como los programas en que cada una se estructura; fijar los mecanismos de gestión y coordinación de los programas, las modalidades de participación de cada agente, el seguimiento de su ejecución y la difusión de los resultados obtenidos; valorar los gastos correspondientes a las acciones incluidas en cada programa; contemplar las distintas fuentes de financiación (presupuestos de la CAR, aportaciones estatales y comunitarias y de organismos públicos o privados);

Por otro lado, y también como parte de su contenido, el PRIDI debe, además, definir su propio sistema de evaluación (art. 40), para cuya efectividad, ha de preestablecer previamente indicadores de cumplimiento y sistemas de evaluación (art. 33.1 c). Una vez puesto en funcionamiento el PRIDI, todos los agentes del Sistema Riojano de Innovación (SRI) informarán de sus actuaciones a la Consejería competente, que elaborará una Memoria anual, en la que se harán constar esas actuaciones y su evaluación; y que será remitida al Gobierno y, por éste, al Parlamento de La Rioja (art. 40).

### **D) Ejecución.**

Por lo que hace a la ejecución del PRIDI, ésta *“corresponderá a los distintos órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a todos los agentes implicados en el Sistema Riojano de Innovación, de conformidad con las previsiones del Plan”* (art. 39).



Naturalmente, el PRIDI deberá ser respetuoso con las competencias que a cada órgano reserva la propia Ley 3/2009, la cual enumera, en su art. 13, los órganos, instituciones y plataformas a través de los cuales la Administración de la CAR ejecutará su política tecnológica, y que, especialmente, regula la CIDEI (art. 15) y el CRIDEI (art. 15), órganos, como se ha expuesto, cuyo actual desarrollo reglamentario se ha acometido por el Decreto 12/2017, de 31 de marzo.

### **E) Financiación.**

En fin, el PRIDI también *“deberá prever sus distintos medios de financiación”* y, en particular, *“cuantificar los importes globales e individualizados por programas que la comunidad autónoma haya de destinar a investigación científica e innovación tecnológica durante cada uno de los años de su periodo de vigencia”* (art. 44.1).

A esa financiación, pueden coadyuvar la propia CAR, a través de sus presupuestos, la Universidad, los programas del Plan nacional y de la Unión Europea en materia de I+D+I, e incluso fondos privados. Todo ello a través de las fórmulas descritas por el art. 44, párrafos 2, 3 y 4.

### **F) Vigencia.**

Por último, la vigencia del PRIDI debe ser de entre dos y seis años (art. 37.1), prorrogándose automáticamente hasta el momento de la aprobación del nuevo Plan, que derogará al anterior.

## **3. Rango normativo.**

En cuanto al rango de la norma proyectada, es exactamente el querido por la Ley 3/2009, pues su art. 35.3 dispone que el Plan deberá ser aprobado, mediante Decreto, por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Adicionalmente, la DF 1ª de la Ley 3/2009 habilita al Gobierno (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, ex art. 24.1.a) EAR'99) a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.

Será a la luz de las anteriores consideraciones como ha de analizarse la norma proyectada.

## Cuarto

### Observaciones al texto del Anteproyecto.

1. El Anteproyecto analizado se limitará, como hemos expuesto, a aprobar el *V Plan riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación 2017-2020* (art. Único), que estará en vigor desde el día siguiente a su publicación (DF 2ª); a derogar el anterior Plan (DD. Única); y a habilitar a los Consejeros del Gobierno de La Rioja a dictar las disposiciones necesarias para aplicar y desarrollar el Decreto (DF 1ª).

En consecuencia, el texto del Decreto proyectado debe ser dictaminado favorablemente.

2. El mismo juicio merece a este Consejo el contenido del Plan, que es respetuoso, tanto en los extremos que aborda; como en el contenido de éstos, con las previsiones de la Ley 3/2009, que le presta cobertura.

En particular, el V Plan riojano de I+D+I expone: i) sus fundamentos; ii) el diagnóstico de situación del Sistema Riojano de Innovación; iii) sus objetivos y retos; y iv) su despliegue operativo.

A partir de ahí, define cinco *Líneas estratégicas* (apartados 5 a 9), cada una de ellas estructurada en los correspondientes *Planes de actuación* y estos, a su vez, en los *Programas de trabajo*. Para cada una de esas *Líneas* se expone su *enfoque* (o justificación), los resultados que se esperan en 2020, y los indicadores que habrán de servir para medirlos.

El Plan describe sus mecanismos de *gobernanza*, planificación y evaluación (apartado 11), en términos plenamente coherentes con la distribución de competencias que realiza la Ley 3/2009 entre los diferentes órganos de la Administración autonómica.

Igualmente describe su marco de *financiación* (apartado 12) y (apartado 13) su sistema de *seguimiento* (mecanismos, cuadro de mando, indicadores de cada línea estratégica).

Señalado lo anterior, y como es evidente, en la fijación de los *objetivos* que haya de perseguir el Plan, y en la determinación de sus concretas *Líneas estratégicas* y *Planes de actuación*, el Gobierno autonómico ha de actuar con respeto a los límites impuestos por el ordenamiento jurídico (elementos reglados); y a los criterios generales determinados por la Ley para acometer aquella delimitación (arts. 4 y 34), criterios que, a su vez, son expresión de los fines últimos –mejora de calidad de vida de los riojanos, fomento de la

cultura, impulso de la actividad económica, incremento de la capacidad productiva de la economía riojana, defensa del medio rural, ahorro energético...- que, conforme a esos mismos preceptos, han de perseguirse con el ejercicio de la potestad planificadora de la política autonómica sobre I+D+I (cfr. arts. 9.3 CE y 48.1 LPAC'15).

Igualmente, el PRIDI debe, como hemos dicho, tener un contenido *formal* necesario para dotar de un carácter racional y sistemático a la política autonómica y a la actuación administrativa sobre la materia.

Pero, en la medida en que la Ley no establece agotadoramente por sí cuáles hayan de ser las líneas estratégicas del Plan, los planes de acción o programas de trabajo en que deban concretarse, o la cuantía de los recursos que haya de destinarse a unos u otros, está confiando al Poder Ejecutivo un inevitable margen de discrecionalidad.

Obviamente, el presente dictamen debe ceñirse a los aspectos de mera legalidad, conforme al art. 2.1 de nuestra Ley reguladora, por lo que le está vedado entrar a valorar los aspectos técnicos o de oportunidad del Plan anexo al Decreto, más allá de constatar que el Plan responde fielmente, en su estructura y contenido, a las previsiones y exigencias formales y sustantivas que le impone la Ley 3/2009.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

### **Segunda**

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable y, en especial, por los arts. 35 y concordantes, de la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; y 33 a 42, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR; si bien debe ser incorporada al expediente la documentación señalada en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen.

### **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el art. 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