

En Logroño, a 30 de octubre 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 María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se exceptúa el régimen de vigencia general, previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público, con relación a determinados Convenios.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 3 de mayo de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante.
- Borrador inicial, de 3 de mayo de 2017.
- Memoria justificativa, de 4 de mayo de 2017.
- Trámite de audiencia, de 4 de mayo de 2017 y justificantes, de 4 de mayo de 2017, del ofrecimiento de dicho trámite a los interesados.
- Memoria inicial, de 13 de junio de 2017, de la Secretaría General Técnica.
- Segundo Borrador, de 13 de junio de 2017.

-Oficio de petición de informe, de 13 de junio de 2017, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido el 20 de septiembre de 2017.

-Memoria, de 28 de septiembre de 2017, de la Secretaría General Técnica, previa a la remisión al Consejo Consultivo de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 2 de octubre de 2017, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de octubre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 de 4 de octubre de 2017, firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 5 de octubre 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente 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.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de los arts. 11 y 12 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), en relación con lo previsto en el art. 49.h) y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP'15), resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento ordenadores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

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.*

Segundo

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

1. Antes de adentrarnos en el análisis jurídico del Anteproyecto, entendemos que, por motivos de claridad, conviene determinar las normas a las que el mismo se refiere.

-El art. 49 LSP'15 (titulado *Contenido de los Convenios*), establece, en su apartado h), que los Convenios suscritos por las distintas Administraciones públicas, sus Organismos públicos y Entidades de Derecho público, vinculados o dependientes, y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán incluir obligatoriamente un plazo de vigencia, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.

-La Disposición Adicional Octava LSP'15 (bajo la rúbrica *Adaptación de los Convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública e inscripción de Organismos y Entidades en el Inventario de Entidades del Sector público estatal, autonómico y local*), en su apartado 1, expresamente establece que:

Todos los Convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública o cualquiera de sus Organismos o Entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del Convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los Convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del Convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

-Finalmente, el artículo Único del Anteproyecto que nos ha sido remitido, tiene, (bajo el título, expresivo de su finalidad, *Excepción al régimen de vigencia general, previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector público, con relación a determinados Convenios*), el siguiente tenor literal, en el que nos hemos permitido señalar algunos errores de expresión que entendemos deben ser corregidos:

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen jurídico del Sector público, se exceptúa (sic, debe decir “se exceptúan”) del régimen de vigencia general, previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, los Convenios referidos a las siguientes materias:

a) Convenios con Comunidades de Regantes y Entidades financieras que tiene (sic, debe decir “que tengan”) por objeto subvencionar capital e intereses de préstamos vinculados a la instalación y puesta en marcha de nuevas infraestructuras de riego o para (sic, entendemos que sobra la preposición “para”) la ampliación y modernización de otras ya existentes. La duración de estos convenios podrá prolongarse durante la ejecución y liquidación de las obras o, en caso (de) que se establezca (que) la financiación de la ejecución de las obras (esté) ligada (a un) préstamo, durante el tiempo necesario para la amortización del mismo.

b) Convenios formalizados con Grupos de Acción Local reconocidos para la gestión de la medida Leader que (los cuales) podrán prolongarse durante el tiempo necesario para la correcta ejecución del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja a que se refiera su selección.

c) Convenios cuyo objeto sea establecer líneas investigación con una duración prevista o estimada superior a cuatro años, durante el tiempo necesario para el desarrollo y ejecución de las referidas líneas. En caso de convenios que fijen líneas de colaboración permanente en materia de investigación entre las instituciones firmantes, su duración podrá ser indefinida (falta aquí una coma) con las únicas limitaciones y causas de resolución que se deriven del propio convenio.

2. Entrando ya en el análisis jurídico del Anteproyecto, debemos comenzar recordando que la **competencia** de la CAR 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 riojana.

Tal competencia autonómica resulta de lo dispuesto en los arts. 8.1.2, 8.1.5, 26.1 y 35.5 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que atribuyen a la CAR

competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, así como para la creación y gestión de su propio Sector público y la estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado (contenidas en la LSP'15, por lo que se refiere a convenios) y para el establecimiento del régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas (que implica la potestad de concluir convenios al respecto).

3. La cobertura legal se encuentra en los arts. 11 y 12 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la CAR, que regulan los convenios de colaboración que puede celebrar la Administración de la CAR y sus organismos públicos, así como su contenido; y, específicamente, en la Disposición Adicional Octava LSP'15 en relación con lo dispuesto en el art. 49 de esta última, preceptos que acabamos de transcribir.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16 y D. 33/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el 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.

4. En cuanto al rango de la norma proyectada, la exceptuación del régimen de vigencia general previsto en el artículo 49, h) LSP'15 con relación a determinados Convenios, ha de aprobarse por el Consejo de Gobierno mediante Decreto, tal y como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros [*Corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*], por lo que el rango de la disposición examinada es el adecuado.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Tercero

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 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.

Por ello, 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 CAR, que son los siguientes:

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.*

El presente expediente se inició por Resolución de 3 de mayo de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, la cual tiene atribuidas, bajo la dirección del titular de la Consejería, la función de *coordinar la tramitación de los expedientes relativos a convenios, protocolos y acuerdos a suscribir por los órganos de la Consejería*, de conformidad con lo establecido en el art. 7.1.2.1, h) del Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta adecuada, conforme a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 4/2005, que establece 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 todos estos aspectos se enuncian en ella.

2. 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, constan un primer borrador del texto de la disposición proyectada, de 3 de mayo de 2017, y una Memoria justificativa, de 4 de mayo de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería. Uno y otra cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

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 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.

No obra, en el expediente remitido, la declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo, si bien en la Memoria inicial relativa al Anteproyecto de Decreto consta la afirmación de que *se prescinde del trámite de declaración de formación del expediente del Anteproyecto al haberse iniciado desde esta Secretaría General Técnica*; circunstancia esta que, entendemos, no dispensa de incluir dicho trámite de formación del expediente, aunque su omisión no revista el carácter de defecto invalidante del procedimiento.

4. Trámite de audiencia

A) 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.*

B) En la Memoria justificativa, de 4 de mayo de 2017, relativa a la necesidad de elaboración y aprobación del borrador de Decreto, consta que, para la posterior tramitación del Anteproyecto, se realizó, desde el 9 de febrero hasta el 8 de marzo de 2017, una consulta pública previa, a través del *Portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja en internet, atendiendo al contenido del art. 133.1 LPAC'15, no habiéndose recibido propuesta alguna al respecto.

Según se afirma en la misma Memoria justificativa, *dado que la consulta pública, realizada con carácter previo, no incluía previsión alguna sobre los convenios cuyo objeto fuera establecer líneas investigación con una duración prevista o estimada superior a cuatro años o, incluso, con carácter permanente para las instituciones firmantes, y que esta medida es de claro interés para las partes del Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Universidad de La Rioja y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, suscrito el 18 de febrero de 2008, por el que se crea el Instituto de Ciencias de la Vid y el Vino (ICVV), se cree conveniente formalizar trámite de audiencia con los otros dos firmantes, Universidad de La Rioja y CSIC. En base a ello, se comunicó fehacientemente tanto al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), con fecha 5 de mayo de 2017, y a la Universidad de La Rioja (UR), el día 8 de mayo de 2017, la apertura del trámite de audiencia, sin que se haya presentado observación alguna.*

C) En la Memoria final, de 28 de septiembre de 2017, se alude igualmente a la exposición, de conformidad con el contenido del art. 133.2 LPAC'15, del borrador del texto en trámite, en el *Canal participa* del Gobierno de La Rioja en internet, durante quince días hábiles (hasta el 6 de junio de 2017), con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados, sin que se recibiera aportación alguna.

D) Con independencia de la necesidad de incorporar al expediente los documentos justificativos de haberse efectuado las publicaciones a las que nos hemos referido, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia no puede darse por cumplido, por cuanto, además de la notificación expresa de apertura del mencionado trámite al CSIC y a la UR, también debieron ser consultados, con las mismas garantías (comunicación expresa e individualizada) el resto de sujetos a los que se refiere el artículo Único del Anteproyecto, es decir, las Comunidades de regantes y entidades financieras que tienen por objeto subvencionar capital e intereses de préstamos vinculados a la instalación y puesta en marcha de nuevas infraestructuras de riego, o para la ampliación y modernización de otras ya existentes; los Grupos de acción local reconocidos para la gestión de la medida *Leader*; y los interesados en los Convenios cuyo objeto sea establecer líneas investigación con una duración prevista o estimada superior a cuatro años (si es que existe alguno más que el suscrito con el CSIC y con la UR).

E) Como ya lo hiciera nuestro reciente dictamen D.51/17, este Consejo debe advertir, para evitar confusiones, que la publicación de proyectos normativos en internet constituye una buena práctica para la comunicación de las actividades de la Administración pública y el fomento de la participación de los ciudadanos en las mismas, en aplicación de los principios de transparencia y participación a los que aluden los arts. 129.5 y 133 LPAC'15.

Ahora bien, dicha publicación no debe ser confundida con el trámite de consulta previa, es decir, de audiencia individualizada, a personas, físicas o jurídicas, concretas cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la norma proyectada; pues ese trámite (al que alude el art. 133.2, *in principio*, LPAC'15), requiere una comunicación, ordinaria o electrónica, pero siempre individual, a las personas o entidades afectadas, en la que se les indique la apertura del trámite, sus plazos y la forma, ordinaria o electrónica, de evacuarlo, así como la dirección de internet en la que tienen accesible el texto de la norma proyectada.

F) Por otro lado, para que dicha publicación pueda surtir efectos como verdadero trámite de información pública (al que alude el art. 133.3 LPAC'15), precisa de un anuncio público oficial (*ex art. 131 LPAC'15*), de la apertura y plazos de dicho trámite, en el que se indique la dirección de internet en la que el texto correspondiente puede ser consultado; pues, de otra forma, no se abriría la posibilidad de expresar la opinión a la que se refiere el precitado art. 133.3 LPAC'15.

G) El borrador normativo tampoco ha sido objeto de información pública, trámite cuyo cumplimiento tiene carácter facultativo (D.44/09 y D.66/10).

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 expediente, no se ha recabado informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), ya que el Anteproyecto de Decreto no introduce ninguna modificación, creación o supresión de procedimiento administrativo alguno.

Se ha solicitado la emisión del preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en el que, tras formular una serie de observaciones al contenido del Anteproyecto, fue debidamente cumplimentado en sentido favorable al texto de borrador de disposición.

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. 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, consta una Memoria, de 5 de junio de 2017, de la Secretaría General Técnica, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 40.1 Ley 4/2005.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que, con la salvedad contenida en el número 4 del presente Fundamento de Derecho, se han observado con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Cuarto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto consta de una parte expositiva, un artículo Único, una Disposición Transitoria y otra Disposición Final.

-Recordemos que el **artículo Único**, tal y como antes lo hemos transcrito, tiene, (bajo el título *Excepción al régimen de vigencia general previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector público con relación a determinados Convenios*) el siguiente tenor literal:

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen jurídico del Sector público, se exceptúa (sic, debe decir “se exceptúan”) del régimen de vigencia general, previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, los Convenios referidos a las siguientes materias:

a) Convenios con Comunidades de Regantes y Entidades financieras que tiene (sic, debe decir “que tengan”) por objeto subvencionar capital e intereses de préstamos vinculados a la instalación y puesta en marcha de nuevas infraestructuras de riego o para (sic, entendemos que sobra la preposición “para”) la ampliación y modernización de otras ya existentes. La duración de estos convenios podrá prolongarse durante la ejecución y liquidación de las obras o, en caso (de) que se establezca (que) la financiación de la ejecución de las obras (esté) ligada (a un) préstamo, durante el tiempo necesario para la amortización del mismo.

b) Convenios formalizados con Grupos de Acción Local reconocidos para la gestión de la medida Leader que (los cuales) podrán prolongarse durante el tiempo necesario para la correcta ejecución del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja a que se refiera su selección.

c) Convenios cuyo objeto sea establecer líneas investigación con una duración prevista o estimada superior a cuatro años, durante el tiempo necesario para el desarrollo y ejecución de las referidas líneas. En caso de convenios que fijen líneas de colaboración permanente en materia de investigación entre las instituciones firmantes, su duración podrá ser indefinida (falta aquí una coma) con las únicas limitaciones y causas de resolución que se deriven del propio convenio.

-La **Disposición Transitoria Única** establece que la norma proyectada surtirá efectos respecto a los Convenios en vigor y a los que pudieran formalizarse en el futuro.

-La **Disposición Final Única** preceptúa que el futuro Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR).

2. Como ya se ha anticipado en el Fundamento de Derecho Segundo del presente dictamen, la obligación de dictar una norma que regule los plazos de los Convenios firmados por cualquier Administración pública, viene exigida por la **Disposición Adicional Octava LSP'15**, que (bajo la rúbrica *Adaptación de los Convenios vigentes suscritos por cualquier Administración pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector público estatal, autonómico y local*), en su apartado 1, que también antes hemos transcrito, expresamente señala que:

Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos, el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

3. Por su parte, el **artículo 49** (titulado *contenido de los convenios*) de la propia **LSP'15**, que también antes hemos transcrito, establece, en su **apartado h)**, que los Convenios suscritos por las distintas Administraciones públicas, sus organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán incluir obligatoriamente un plazo de vigencia, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.

4. En cuanto a la **duración de los convenios administrativos**, las diferencias existentes entre la nueva regulación, introducida por la LSP'15, y la establecida en el art. 6.1.f) LPAC'92 (en función del cual el plazo de vigencia del convenio debía ser parte del contenido del clausulado del mismo, posibilitando su prórroga, si así lo acordaban las partes), es clara, pues ahora el Legislador muestra una decidida determinación en limitar la duración del convenio.

En la LSP'15 la cuestión relativa a la vigencia del convenio se regula como un aspecto que, obligatoriamente, ha de contemplar el contenido de su clausulado, partiendo de la regla principal de que los convenios administrativos deberán ser, en todo caso, de duración determinada. En consecuencia, **no es posible suscribir convenios con plazo indefinido**.

El convenio ha de tener siempre una duración predeterminada en sus estipulaciones, y tal periodo no puede ser superior a cuatro años, salvo que *normativamente* (es decir, mediante ley o reglamento) se haya establecido una duración mayor, la cual -siempre- deberá ser también determinada.

Además, debe recordarse que, a la luz de lo preceptuado en el anteriormente transcrito art. 49 LSP'15, las partes que hubieran suscrito un convenio pueden acordar, por unanimidad y con anterioridad al vencimiento del plazo máximo de duración expresamente convenido, tanto su prórroga -por otros cuatro años como máximo-, como su extinción.

5. La **adaptación de los convenios administrativos vigentes** a la entrada en vigor de la LSP'15, debe llevarse a cabo (de conformidad con lo preceptuado en su Disposición Adicional Octava), en el plazo de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la propia Ley, es decir, antes del 2 de octubre de 2019, a excepción del supuesto de adaptación automática, que opera directamente sin exigir la modificación del convenio, y que no está sujeto a más plazo que el de entrada en vigor de la LSP'15 (desde el 2 de octubre de 2016). Tal adaptación automática se establece para el plazo de vigencia de los convenios, de tal modo que, si éste, o su posible prórroga, cuando entró en vigor la Ley, fueran indefinidos, ahora habrá que entender, por aplicación directa y casi inmediata del artículo 49.h).1º de la LSP'15, que este plazo es de cuatro años.

6. A la luz de las precedentes consideraciones, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminar desfavorablemente el Anteproyecto reglamentario sometido a dictamen, ya que, aun cuando la norma proyectada es conforme con los principios de competencia, jerarquía y rango normativos, quiebra en su contenido el estricto y obligado cumplimiento de los períodos de vigencia que, para los convenios suscritos por las Administraciones públicas, determinan los preceptos a los que repetidamente se ha hecho alusión (art. 49 y Disposición Adicional Octava LSP'15).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual tiene suficiente cobertura legislativa y presenta el rango normativo adecuado.

Segunda

El contenido del Anteproyecto no es conforme al ordenamiento jurídico, por los motivos señalados en el presente dictamen.

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