

En Logroño, a 5 de diciembre de 2018, 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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

119/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, sobre el *Anteproyecto de Orden por la que se crea la Sede Judicial Electrónica de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por motivos de claridad y para facilitar la lectura, en el presente dictamen emplearemos las siguientes siglas y abreviaturas:

- AEPD= Agencia Estatal de Protección de Datos.
- AGE= Administración General del Estado.
- AJE= Administración Judicial Electrónica.
- APCAR=Administración pública de la CAR.
- art/s= artículo/s.
- BO= Boletín Oficial.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución Española.
- CEJ= Centro de Estudios Judiciales.
- CGPJ= Consejo General del Poder Judicial.
- CMT= Comisión Mixta de Transferencias.
- Consejería actuante= Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja.
- CTE= Comité Técnico Estatal.
- D.= Dictamen (del Consejo Consultivo de La Rioja).

- Decreto 8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Decreto 25/2015= Decreto 25/2015, de 21 de julio, sobre estructura orgánica y funciones de la Consejería actuante.
- DA= Disposición Adicional.
- DF= Disposición Final.
- DG= Dirección, Director o Directora, General, de la Consejería correspondiente.
- DGAP= Dirección General de Agenda Digital del Gobierno de La Rioja.
- DT= Disposición Transitoria.
- EEAA= Estatutos de Autonomía.
- EAR'82= Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- EAR'99= Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del EAR'82.
- FGE= Fiscalía General del Estado.
- FJ= Fundamento Jurídico o de Derecho.
- IML= Instituto de Medicina Legal.
- IT= Instituto de Toxicología.
- Ley 3/2001= Ley riojana 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/2003= Ley riojana 3/2003, de 3 de marzo, de la Organización del Sector público de la CAR.
- Ley 4/2005= Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.
- Ley 18/2011= Ley estatal 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.
- Ley 2/2018= Ley riojana 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- LO= Ley Orgánica.
- LOPJ'85= LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificada por LO 19/2003, de 23 de diciembre.
- MJU= Ministerio de Justicia.
- PG= Presupuestos Generales.
- RD= Real/es Decreto/s.
- RD 1225/1983= Real Decreto 1225/1983, de 16 de marzo, por el que se establecen las Comisiones que regulan la forma y condiciones a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios de la AGE a la CAR.
- RD 1800/2010= Real Decreto 1800/2010, de 30 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la AGE a la CAR en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.
- SGT= Secretaría, Secretario o Secretaria, General Técnica, de la Consejería correspondiente.
- SJE= Sede/s Judicial/es Electrónica/s.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- ss= siguientes.

Segundo

El Excmo. Sr. Consejero titular de la Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Orden, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de la DG de Justicia e Interior, de la Consejería actuante, de 22 de mayo, a la que se acompaña una Memoria inicial, de la misma fecha.
- Diligencia de formación del expediente, de la SGT de la Consejería actuante, de 24 de mayo de 2018, a la que sigue un primer borrador del texto de la Orden proyectada.
- Publicación en el BOR de 1 de junio de 2018 de la apertura del trámite de información pública.
- Informe de la AEPD, de 6 de julio de 2018.
- Informe del CGPJ, de 24 de julio de 2018.
- Notas emitidas por la DGAD, que aparecen sin fechar.
- Informe, de la FGE, de 19 de junio, pero que tiene su entrada en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería actuante el día 18 de septiembre de 2018.
- Segundo borrador del texto de la disposición proyectada, de 1 de octubre de 2018.
- Informe, del CTE de la AJE, de 23 de octubre de 2018.
- Informe, de la SGT de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 22 de octubre de 2018.
- Tercer borrador del texto de la disposición proyectada, de 26 de octubre de 2018.
- Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, del Gobierno de La Rioja, de 13 de noviembre de 2018.
- Cuarto borrador del texto de la disposición proyectada, de 20 de noviembre de 2018.
- Informe, de la SGT de la Consejería actuante, de 20 de noviembre de 2018.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 21 de noviembre de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 22 de noviembre de 2018, el Excmo. Sr. Consejero titular de la Consejería actuante, 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 23 de noviembre de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11, c), de la Ley 3/2001, el Consejo Consultivo de La Rioja deberá ser consultado en los “*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 art. 12.c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002.

En el presente caso, nos encontramos ante un Anteproyecto de Orden que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 18/2011, y, en concreto, de su art. 9, en cuyo apartado 1, se establece que *la SJE es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a cada una de las Administraciones competentes en materia de Justicia*; añadiendo su apartado 2, que *las SJE se crearán mediante disposición publicada en el BOE o el BO de la CA correspondiente*.

Además, el art. 4 de la citada Ley 18/2011 establece *el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración de Justicia utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos reconocidos en los Capítulos I y VII, del Título III, del Libro III, de la LOPJ'85, en la forma y con las limitaciones que en los mismos se establecen*.

El art. 5 de la misma Ley 18/2011 añade que *las Administraciones con competencia en materia de Justicia habilitarán diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, asegurando, en todo caso, el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, estudios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada.*

2. En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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”*. Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Orden al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada, constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos de la CAR.

A) La Parte expositiva de la Orden presentada alude a la competencia de la CAR con una escueta remisión a lo establecido en los arts. 34.1 y 39.1 EAR'99 (que atribuyen, a la CAR y, en concreto, a su Gobierno, todas las facultades que las LOPJ atribuyan al Gobierno central). Ciertamente ello es así, pero resulta necesario aclarar la distribución de competencias en esta materia, pues el art. 149.1.5 CE reserva al Estado, como competencia exclusiva, la Administración de Justicia.

B) A este respecto, la STC 105/2000, con cita de la STC 56/1990, señala que:

«A la vista del proceso de aprobación de los EEAA y de la propia CE, puede afirmarse que la distinción entre un sentido amplio y un sentido estricto en el concepto de Administración de Justicia no es algo irrelevante jurídicamente. Esa diferencia, presente en toda la organización y regulación de la función jurisdiccional..., tiene, al menos, valor para distinguir entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse por un lado, y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro. Esta distinción está presente tanto en el proceso constituyente, como en el estatuyente y en el de aprobación, primero, de la LO del CGPJ, y luego de la LOPJ'85, entre otros motivos, por la transformación que la CE introdujo en la organización y gobierno del Poder Judicial; la consagración de un auténtico sistema de autogobierno organizado, siguiendo la línea del Derecho Comparado Europeo en torno a la existencia de un órgano específico, hacía necesario, antes de

proceder a un reparto de poder territorial, delimitar el campo de autogobierno que garantizara la independencia respecto de otras funciones accesorias o de auxilio no incluidas ni en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, ni en ese autogobierno garantía de la independencia funcional.

*Este dato explica, no sólo la secuencia normativa en la materia, sino también que se acudiera a una **técnica peculiar de asunción de competencias** como es la **subrogatoria**; ésta, a la postre, supone una **previa definición de campos por el legislador estatal para asumir luego las CCAA lo que se reserve al Ejecutivo estatal**. Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos Entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno.*

El art. 149.1.5 CE reserva al Estado, como competencia exclusiva, la “Administración de Justicia”; ello supone, en primer lugar... que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 CE; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al CGPJ (art. 122.2 CE). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 CE termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1 CE, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las CCAA asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los EEAA y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y “administración de la Administración de Justicia”; las CCAA asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando, como núcleo inaccesible, el art. 149.1.5 CE, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo, CE».

Pues bien, las competencias en materia de Justicia asumidas por la CAR lo han sido a través de esa cláusula subrogatoria a la que se refiere la expresada STC 105/00, que viene representada por lo establecido en el art. 34.1 EAR'99, a cuyo tenor: “en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la CAR ejercer todas las facultades que las LOPJ reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”. Por tal motivo, la expresada STC 105/00 añade que:

*“Pues bien, en el FJ 8 de la STC 56/1990 especificábamos los **límites generales a la operatividad de las cláusulas subrogatorias** como técnica de atribución de competencia a las CCAA:*

*«A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las CCAA por el juego de la cláusula subrogatoria **no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto**, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial...*

B) En segundo término, tampoco pueden las CCAA actuar en el ámbito de la “administración de la Administración de Justicia” en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus Departamentos.

C) En tercer lugar... la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la CA. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluye la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del CEJ, adscripción del IT o la cooperación internacional.

D) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.

E) En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre “administración de la Administración de Justicia”; ello porque, en cada caso, habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia».

Resumiendo, en lo que ahora interesa, puede decirse que las cláusulas subrogatorias no entrarán en aplicación cuando la LOPJ, en uso de la libertad de opción del legislador, atribuya determinadas facultades al CGPJ. Tampoco en aquellas otras materias, aun atribuidas al Gobierno de la Nación o a sus Departamentos Ministeriales, respecto de las que exista otro título competencial con incidencia en ellas suficiente para reservarlas al Estado”.

C) Hemos señalado de manera reiterada (cfr. dictámenes D.9/04, D.54/10, D.73/11, D.31/12, D.8/14 y D.64/14, entre otros) que los RD de traspaso de servicios y funciones a la CAR no tienen virtualidad para conferir a las CCAA la competencia para regular una determinada materia (ya que dicha virtualidad está reservada a la CE, a los EEAA y a las Leyes integradas en el *bloque de la constitucionalidad* aplicable a la distribución competencial), aunque dichos RD pueden tener un valor interpretativo de la distribución competencial efectuada por el precitado *bloque de la constitucionalidad*.

Pues bien, en el presente caso, dicha virtualidad interpretativa es relevante, pues (en aplicación de la DT8ª EAR'99 y del RD 1225/1983), el RD 1800/2010, de traspasos a la CAR en esta materia, (al incluir, en su art. 1, el Acuerdo, de 28 de diciembre de 2010, de la CMT, y, en concreto, el art. 1.2 de dicho Acuerdo) recoge, entre las funciones que se traspasan a la CAR, la de *planificación, programación, control administrativo y provisión de los medios materiales previstos para la actuación de los Tribunales de Justicia, de las Fiscalías y del IML*; todo ello sin contradecir la LOPJ'85 (modificada por la LO 19/2003), que delimita los ámbitos competenciales de las Administraciones (MJU y los órganos competentes de las CCAA) habilitadas para la dotación de medios personales y materiales al servicio del Poder Judicial.

D) Esto señalado, la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada resulta indiscutible.

2. En lo que se refiere a la **cobertura legal**, ya hemos indicado (en el FJ1º de este dictamen), que la Orden proyectada se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 18/2011 y, en concreto, de lo establecido en sus arts. 9.1, 9.2 y 5.

3. Por lo que respecta al **rango reglamentario** de la disposición proyectada, hemos reiterado (cfr. dictámenes D.23/00, D.35/05, D.2/10, D.22/12, D.58/14 y D.12/15, entre otros) que el art. 24.1,a) EAR'99 atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria al Gobierno como órgano colegiado, de modo que la de los Consejeros ha de considerarse como de atribución expresa o habilitación caso por caso, bien directamente por la Ley, bien mediante habilitación conferida por el propio Gobierno en una norma reglamentaria aprobada por éste y, por tanto, con forma de Decreto.

En el presente caso, el rango de Orden de la Consejería actuante que se pretende conferir a la norma proyectada, se funda en que el Decreto 25/2015: i) en su art. 7.1.1.e), faculta al titular de la Consejería actuante para *ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería*; ii) en su art. 7.2, letras m) y r), le atribuye, con carácter específico, *las relaciones con la Administración de Justicia y las demás facultades que las leyes atribuyan a las CCAA con competencias transferidas en materia de Justicia y que no hayan sido asignadas a otro órgano de la Consejería*; y iii) en su art. 7.2.5, letras q) y r), atribuye, a la DG de Justicia e Interior, de la Consejería actuante, *la planificación, ordenación y distribución de recursos destinados a los órganos judiciales en la CAR en coordinación con el CGPJ y el MJU y la gestión de los medios materiales previstos para la actuación de los Tribunales de justicia, Fiscalía e IML*.

Pero esas tres habilitaciones son genéricas y carecen de la especificidad que venimos exigiendo en nuestros antes citados dictámenes, por lo que, en suma, entendemos que el reglamento proyectado debe ser aprobado por el Gobierno de La Rioja en forma de Decreto, ya que es en dicho Gobierno en quien reside la potestad reglamentaria y el titular de la Consejería actuante no aparece específicamente habilitado por ninguna norma estatal ni autonómica-riojana, con rango de ley ni de reglamento, para ejercer, específicamente en la materia objeto del Anteproyecto que nos ocupa, la potestad reglamentaria que genéricamente le reconocen los indicados preceptos.

Por tal motivo, consideramos que el rango de la norma no debe ser el de Orden de la Consejería actuante, sino el de Decreto aprobado por el Gobierno de La Rioja, aunque otras CCAA hayan dictado Órdenes de Consejería en esta materia, quizá por contar, en sus respectivos subordenamientos jurídicos, con una habilitación específica a tal efecto.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la Ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, ya que ésta es aplicable al caso, por haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada (operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias), ha introducido un art, numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

El trámite que nos ocupa, según la inicial Memoria justificativa, fue sustanciado a través del *portal web de transparencia* del Gobierno de La Rioja, dándose un plazo (entre el 24 de mayo y el 24 de junio) para formular observaciones, sin que se recibiese opinión alguna al respecto. Por lo tanto, el trámite se encuentra adecuadamente cumplido, aunque, al no quedar constancia el mismo (más allá de la mención en la Memoria), sería deseable que se aportase al expediente un documento justificativo de la sustanciación del mismo.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

En el presente caso consta la Resolución de la DG de Justicia e Interior de la Consejería actuante, de 22 de mayo de 2018.

B) Desde el punto de vista del **contenido** de la Resolución de inicio, el art. 33.3 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 podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución que nos ocupa cumple este requisito legal, aunque, ciertamente, no se menciona el precepto que confiere la competencia ejercida.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el art. 34 de la Ley 4/2005:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Memoria inicial o justificativa va acompañada del texto inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas, salvo en lo relativo al estudio del coste y financiación.

En efecto, en dicha Memoria, se indica textualmente que, *desde el punto de vista presupuestario, no se prevé que esta norma produzca impacto negativo alguno en los PG de la CAR. Sin embargo, el propio informe emitido por el CGPJ objeta (al igual que en otros informes emitidos, por el mismo, respecto a normas similares de creación de estas SJE en otras CCAA) que es dudoso que la implantación de la SJE y el posterior desarrollo de su contenido no produzca un determinado efecto en el ámbito económico o presupuestario, tanto más cuanto se ha de garantizar la accesibilidad, la interoperabilidad, la compatibilidad y la seguridad de los sistemas, programas y aplicaciones a través de los cuales se habrán de desenvolver los contenidos y servicios que se presten a través de la SJE.*

Por lo tanto, la referida Memoria debe incluir una justificación más detallada sobre la falta de repercusión presupuestaria de la norma proyectada, pues el sentido común lleva a pensar lo contrario.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 de la Ley 4/2005 dispone que:

1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la SGT 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 SGT.

2. La SGT de la Consejería determinará 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, la SGT podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 24 de mayo de 2018.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa su art. 32 bis, a cuyo tenor:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la DG competente en fase de elaboración del borrador inicial o la SGT en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

En este caso, aunque no ha existido propiamente un trámite de audiencia corporativa, lo cierto es que, en el BOR de 1 de junio de 2018, se publicó la Resolución de la SGT de la Consejería actuante, sometió a información pública el Anteproyecto de Orden que nos ocupa, por lo que podemos considerar que se ha cumplido adecuadamente el citado trámite.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 será informado por la DG 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 expediente, constan los informes de la AEPD, del CGPJ, de la FGE, del CTE de la AJE y de la DGAD, así como, por último, el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 13 de noviembre de 2018; por lo que el trámite ha sido cumplido de manera exhaustiva y minuciosa.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 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 SGT 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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 SGT correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria (denominada *Informe de la SGT*), de 20 de mayo de 2018, precedida de un último borrador de la disposición proyectada; por lo que el trámite ha sido cumplido de manera adecuada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario

El Anteproyecto de Orden, contiene un total de 9 artículos, dos DA y una DF, con la siguiente estructura: i) una Parte expositiva; y ii) el texto articulado.

El objeto de la Orden proyectada es crear y regular la SJE de la CAR, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 18/2011, en particular a la regulación contenida en el Capítulo I, del Título III, arts. 9 a 13, de la misma. La norma proyectada, no sólo se mueve en el ámbito establecido en los anteriores preceptos, sino que reproduce el contenido de los mismos. Además, se han recogido varias de las recomendaciones realizadas por las diversas instituciones y órganos que la han informado.

Es de señalar que el contenido de la disposición proyectada es eminentemente técnico y que no se nos ha solicitado un pronunciamiento sobre cuestiones de conveniencia, por lo que nada tenemos que objetar al respecto; salvo, simplemente, señalar:

-Por un lado, que, en la Parte expositiva, segunda línea, sería preferible precisar la mención que se hace al Título III, para referirla al Capítulo I, del Título III.

-Por otro lado, la DA 2ª, titulada *Puesta en funcionamiento de la SJE*, por su contenido, debería ser más una DT que una DA, pues su objetivo es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal.

Segunda

El rango normativo del Anteproyecto ha de ser el de Decreto.

Tercera

El procedimiento de elaboración del Anteproyecto se ha observado adecuadamente, sin perjuicio de que deba completarse con la documentación señalada en el presente dictamen.

Cuarta

El contenido del Anteproyecto es ajustado a Derecho, sin perjuicio de las precisiones contenidas en este 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