**OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS ENTORNO AL PROCEDIMIENTO
DE ELABORACION DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS
DE CARÁCTER GENERAL EN LA DOCTRINA DEL
CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA**

María Bueyo Díez Jalón ¹

INTRODUCCIÓN.-

El procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general goza desde el punto de vista formal o rituario de una naturaleza especial que le aparta del general, por razón de la materia, ya que se trata del curso en que ha de encauzarse una de las potestades más intensas de las Administraciones Públicas, cual es, el ejercicio de la potestad reglamentaria, integrando el resultado de la misma, en el sistema de fuentes de esta rama del Derecho.

Es unánime la doctrina científica, al afirmar que ha de ser el Legislador el que ha de delimitar el procedimiento como requisito formal de las disposiciones administrativas de carácter general; de tal modo que su inobservancia daría lugar a que el producto de la potestad reglamentaria quedaría viciado de una causa de nulidad, si se hubiera dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o en su caso, de anulabilidad, ante la existencia de vicios formales.

I.- REGIMEN JURÍDICO.

En primer término hemos de acudir a lo dispuesto en la Constitución de 1978 y así el **artículo 105**, dispone que, “la ley regulará: **a)** La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”. Para exponer la normativa vigente sobre los trámites formales para la elaboración de Reglamentos hemos de distinguir la estatal, de la autonómica propia de nuestra Comunidad Autónoma.

A) NORMATIVA ESTATAL.

En la actualidad está representada por la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno** (en adelante, LG), la cual a su entrada en vigor derogó la normativa anterior, los artículos 129 a 132 L.P.A. de 1958 que habían sido respetados por la Disposición Derogatoria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Su Exposición de Motivos literalmente expresa cuanto sigue: “Se regula asimismo el ejercicio de la potestad reglamentaria, con especial referencia al procedimiento de elaboración de los reglamentos y a la forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno, de sus

¹ Consejera Consultiva de La Rioja. Trabajo publicado en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, 2002, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 2004, ISBN 94-923798-0-4, págs.96 a 138.

miembros y de las Comisiones Delegadas. De este modo, el texto procede a una ordenación de las normas reglamentarias con base en los principios de jerarquía y de competencia, criterio este último que preside la relación entre los Reales Decretos del Consejo de Ministros y los Reales Decretos del Presidente del Gobierno, cuya parcela propia se sitúa en la materia funcional y operativa del órgano complejo que es el Gobierno”.

Desde el punto de vista sustantivo la LG descansa en la afirmación de los principios clásicos rectores del ejercicio de la potestad reglamentaria cuales son, el de legalidad, el de reserva de ley, el de competencia, el de jerarquía normativa y el de prohibición de la inderogabilidad singular de los Reglamentos (**artículo 23 LG**). La jerarquía entre los reglamentos emanados del Gobierno Central el **artículo 23.3º LG** coloca en primer lugar, bajo los principios de competencia y jerarquía, las disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros; y en segundo lugar, las aprobadas por Orden Ministerial.

Es el **artículo 24 LG**, el que en la actualidad y para el ámbito de la Administración Central del Estado regula el procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general. Este precepto ha sido reformado recientemente por **Ley 30/2003, de 13 de octubre, de Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno**, de tal forma que, añade un segundo párrafo en el apartado 1.b) del artículo 24 LG, con la siguiente redacción: “En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”. En la actual redacción del precepto, la Administración Estatal, ha de encauzar el ejercicio de su potestad reglamentaria, en el siguiente cauce formal:

“1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a

los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.

Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.

d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b).

e) El trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente Ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.

f) Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

2. En todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos.

3. Será necesario informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

B) ÁMBITO AUTONÓMICO.

El artículo 152.1º C.E. reproduce el esquema institucional básico en la esfera de las Comunidades Autónomas y así a los respectivos Consejos de Gobierno les dota de potestad reglamentaria, reiterada en los Estatutos de Autonomía. De esta forma queda reconocida en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de La Rioja aprobado por la LO 3/1982, de 9 de junio, en su redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero, a favor del Gobierno de La Rioja.

Por lo que respecta a los límites materiales y formales que en el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de tener en cuenta el Gobierno y la Administración de la CAR, hemos de traer a colación, las leyes autonómicas que se citan seguidamente.

La **Ley 3/1995, de 8 de marzo**, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública, en la cual destacan, sobre la materia que nos ocupa los siguientes preceptos, relacionados con el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general:

-Artículo 67.

“1. La elaboración de Proyectos de Ley y disposiciones de carácter general, se iniciará por el Centro Directivo correspondiente o por el órgano al que, en su caso, se encomiende.

2. Tales propuestas irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma.

3. Se adjuntará en su caso con la memoria, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiese o de las modificaciones propuestas, relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. Las propuestas de disposiciones de carácter general serán informadas por la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

-Artículo 68.

“1. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga, o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública.

2. El anuncio de exposición se publicará en el «Boletín Oficial de La Rioja» e indicará el lugar de exhibición y el plazo que, en ningún caso, podrá ser inferior a 20 días.

3. Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”.

Estas disposiciones se encuentran en vigor pues así se desprende de la nueva **Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades**, ya que el artículo 46 al regular el ejercicio de la potestad reglamentaria, se refiere en especial a los límites materiales de ésta, remitiéndonos en cuanto al procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos “a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.

Como reiteradamente ha insistido este Consejo Consultivo, desde sus primeros Dictámenes los límites procedimentales en el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica (cfr., los números 2, 3, 4, 13, 17, 22, 23 y 25, todos ellos de 1997), los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, no son normas sin importancia o carentes de sentido, sino verdaderas garantías dirigidas a asegurar el acierto, la legalidad, la calidad técnica y la oportunidad de la disposición de que se trate, y en suma, “aderezados a trascendentalizar un acto tan relevante como es la introducción en el ordenamiento jurídico que va a resultar obligatoria para la Administración y para los ciudadanos, de suerte que aquélla – obligada por su institucional sumisión a los principios constitucionales de eficacia, legalidad y objetividad –, debe ofrecer y éstos – habilitados por los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y la libertad – tiene derecho a demandar, un producto normativo de calidad “.

II.- TRAMITES DE INICIACIÓN.

1) Autoría de la norma proyectada.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 67.1º de la Ley 3/1995, la elaboración de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se han de iniciar por el Centro Directivo correspondiente “o por el órgano al que, en su caso, se encomiende”.

Es esencial en la puesta en marcha de este procedimiento administrativo especial que el proyecto inicial sea redactado por la Dirección General competente por razón de la materia teniendo en cuenta, en la actualidad la nueva ordenación de funciones administrativas distribuidas entre las Consejerías del Gobierno de La Rioja, en virtud del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ya en nuestra Memoria de 1997, se puso relevancia en la necesidad de que conste con claridad en los expedientes administrativos, cuál es el Centro Directivo que ha iniciado la tramitación del proyecto de norma que se pretende elaborar y aprobar, en definitiva por el Ejecutivo, o en su caso, a qué órgano se le ha encomendado su redacción, pues en caso contrario, se deja en la oscuridad un aspecto tan importante como es, la responsabilidad de la autoría de los textos legales, que se integran en nuestro Ordenamiento Jurídico.

De esta forma, se hace preciso dejar constancia de qué Centro Directivo es el que inicia el procedimiento, formulando su primer borrador que permita conocer su justificación (Dictámenes 2 y 13/97).

Por ello, este Consejo Consultivo, reiteradamente ha recomendado a los órganos consultantes, que, en todos los casos, debe quedar reflejado de forma expresa, desde el inicio del expediente, qué órgano directivo ha sido el elaborador de la norma, por razones de seguridad jurídica y porque así lo ordena el artículo 67.1º de la Ley 3/1995 (Dictamen 4, 6, 16 y 17/02).

2) Antecedentes normativos.

Como recordábamos en las Observaciones y Sugerencias emitidas en el Repertorio de este Consejo Consultivo de 1997, suele resultar frecuente en el acto inicial de redacción del primer borrador o proyecto, hacer acopio de disposiciones adoptadas en otras Comunidades Autónomas, práctica ésta que, si bien puede resultar útil para la Administración actuante, puede encerrar, el peligro de reproducir normas dictadas en un ámbito competencial diferente y, por tanto, no fácilmente extrapolables a nuestra realidad autonómica.

No se trata, como ya decíamos en 1997, de que la Administración no deba conocer, manejar e incluso inspirarse en lo legislado en otras Comunidades Autónomas, sino de que tales operaciones, cuando se practiquen, consten en el expediente, se realicen con deliberación de sus implicaciones y sean elevadas a conocimiento de este Consejo Consultivo para poder ponderar su trascendencia en el texto a dictaminar, de suerte que el expediente que se nos remita incluya todos los antecedentes normativos, doctrinales, jurisprudenciales y de práctica administrativa que se hayan manejado o tenido en cuenta para la elaboración de la norma.

3) Constancia del proceso de elaboración.

Los textos normativos, en sus primeras redacciones, son fruto de la colaboración de equipos especializados de funcionarios o incluso de técnicos ajenos a la Administración, y además suelen ir experimentando diversas redacciones y modificaciones durante su período de elaboración, lo que provoca en los expedientes la coexistencia de varias ediciones del texto cuya autoría no siempre corresponde a las mismas personas y de los que no siempre queda claro cuál es el texto definitivo que se propone adoptar.

También sucede con frecuencia que se eliminan del expediente los distintos borradores, privando así a este Consejo Consultivo de una información importante sobre los antecedentes y la evolución en la redacción de la norma sobre la que se eleva consulta. Por todo ello y para evitar inconvenientes, en esta fase inicial, del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, sugerimos que los distintos borradores, se incorporen en el expediente, debidamente enumerados y ordenados cronológicamente, junto con el que ya contenga el texto definitivo sobre el que se recabe nuestro dictamen.

II.- LA MEMORIA.

Dispone literalmente el artículo 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones generales, “irán acompañadas de una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas, la inicial en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -, y otra final, a modo de resumen, de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y eventualmente de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública (Dictámenes 3/98, 57/00, 58/00,25/01, 4/02, 6/02, 9/02, 11/02, 15/02, 17/02, 20/02, 35/02, 54/02, 35/03, 45/03, 54/03, 56/03, 57/03, .61/03, 65/03, 77/03, 80/03, y 89/03).

1) Necesidad de la Memoria.

Este requisito por parte de la Administración Autonómica, cada vez, viene siendo más fielmente cumplido y con el sentido que se exige legalmente, justificar la oportunidad y adecuación de la norma proyectada. En efecto, la evolución experimentada en los expedientes elevados a consulta, hace constatar un hecho, cual es, la acogida por la Administración de la doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a la exigibilidad de estas dos Memorias: la inicial, la que justifica la oportunidad y motiva la finalidad del proyecto de reglamento en proceso de elaboración; y la final, evaluadora de las diversas vicisitudes por las que ha ido pasando el proyecto reglamentario, en especial, ante las alegaciones e informes emitidos externamente en los trámites de información pública o de audiencia individual, o en su caso, corporativa.

En los primeros Dictámenes emitidos, ya se pretendió aclarar que, la Memoria querida por el Legislador no puede reducirse a un breve informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería competente, sino que se exige, “junto a la sucinta Memoria e informe de iniciación elaborada por el Centro Directivo que incoe el procedimiento, una más extensa elaborada por la Secretaría General Técnica, que se incorpore al expediente con todas las actuaciones y trámites realizados, sin perjuicio, además del preceptivo dictamen del Consejo de Estado” (Dictamen 3/98). Y este mismo Dictamen prosiguió afirmando como hito esencial que, “(...), en nuestro criterio, una verdadera Memoria en el sentido legal, no sólo debe aludir a las razones que justifiquen la publicación de la nueva disposición general, sino también, entre otros extremos a explicar las fuentes empleadas para la redacción y los criterios que la inspiran, a comentar las actuaciones llevadas a cabo (informes previos, excepto el del Consejo Consultivo que es siempre el último, trámites de audiencia, etc.), y el resultado de las mismas, y en suma, a exponer con una suficiente extensión, la motivación y la racionalidad de las distintas opciones adoptadas en el texto”.

En un primer momento, se presentaban algunos expedientes sin Memoria preceptiva, no lo que era más frecuente, con un breve documento que formalmente trataba de presentarse como tal, sin reunir los requisitos de contenido exigidos por el artículo precitado de la Ley 3/1995 o señalándolos con tal parquedad que no pasaba de ser un cumplimiento meramente nominal de este trámite.

La Memoria, tanto la inicial, como la que cierre el expediente, no puede convertirse en documentos formales o anodinos expresivos sin más del artículo 67.2 de la Ley 3/1995, con la intención de dar cumplimiento rituario a este trámite legal, sino

que ha de encerrar el contenido material querido por la norma, que no es otra, que la motivación de la oportunidad y la legalidad del proyecto, y la evaluación del iter procedimental, tanto en su aspecto interno, como externo, nos referimos en especial, a la acogida o rechazo, de las alegaciones emitidas en la información pública o en la audiencia (Dictámenes 24/00, 43/00, 53/00, 57/00, 58/00, 25/01, 6/02, 10/02, 17/02, 54/02, 13/03 y 54/03).

En conclusión, la Memoria Justificativa debería elaborarse, como reiteradamente hemos señalado, al final del procedimiento de manera que su lectura ofrezca una visión global de todo el iter procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el artículo 67.2 de la Ley 3/1995, sin perjuicio de que exista en el momento inicial del procedimiento una memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad de la norma proyectada (Dictámenes 4/02, 9/02, 11/02, 15/02, 16/02, 20/02, 35/02, 54/02, 56/03, 57/03, 61/03, 65/03, 80/03 y 89/03).

Y así, con una técnica plenamente depurada hemos de traer a colación lo expuesto en el Dictamen 35/03, “En el presente supuesto, se ha de alabar la buena técnica en la elaboración de las dos Memorias, la inicial sobre la oportunidad de la norma y la emitida al final por la Secretaría General Técnica, que contempla todas las vicisitudes del procedimiento”. Del mismo modo, la Administración Autonómica ha ido acogiendo plenamente nuestra doctrina , y en el análisis de uno de los expediente correspondientes al 2003, este Consejo Consultivo afirmó literalmente que, “En este caso existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, así como se justifica la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta. Posteriormente, existe una Memoria que cumple con las exigencia señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el iter procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el artículo 67.2 de la Ley 3/1995, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una Memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma” (Dictamen 45/03).

2) Marco normativo.

Según lo expresa el artículo 67.2 de la Ley 3/1995, la Memoria, ha de contener el marco normativo en que ha de quedar inserta la nueva norma que se proyecta, y que se halla en proceso de elaboración.

Sin perjuicio de las competencias propias de la Asesoría Jurídica y de este Consejo Consultivo, la Ley 3/1995 preceptúa que la Memoria exprese el marco normativo en que se inserta la disposición proyectada, lo que implica la necesidad de aludir, siquiera brevemente, a varias aspectos, muy relacionados, aunque distinguibles entre sí, como son la competencia autonómica para normar, la cobertura jurídica de la norma proyectada y la adecuación del rango normativo de la disposición.

Por ello, para una buena redacción de la Memoria, en especial de la inicial, comprensiva del juicio de oportunidad y conveniencia de la norma, y del marco

normativo en que se va a integrar, requiere que este Consejo Consultivo, precise las siguientes observaciones, dirigidas a la Administración activa o consultante:

a) **Títulos competenciales:** la Memoria ha de recoger la norma dentro del bloque de constitucionalidad (artículo 28 de la LOTC), - Constitución, y en especial, el Estatuto de Autonomía de La Rioja- , que confiera al órgano, competencia para normar la materia de que se trate.

b) **Cobertura legal:** la Memoria también ha de hacer eco de la cobertura jurídica de la norma proyectada, y muy severamente tratándose de reglamentos ejecutivos o de desarrollo de una ley.

c) **Rango normativo:** como no puede ser de otra forma, la Memoria ha de enjuiciar el rango normativo propuesto para la disposición, un aspecto, sobre el que no suelen reparar las Memorias y que, sin embargo, no es baladí, ya que exige examinar si la norma va a incidir o no sobre materias que sean objeto de reserva de ley o que, no siéndolo, resulte aconsejable regular por ley. De esta forma y como ya ha venido insistiendo este Consejo Consultivo, “ (...) el rango normativo que se aconseje en la Memoria para la disposición proyectada, no sólo está influido por una eventual reserva de ley que afecte a la materia normada, sino también por la necesaria subordinación a la ley de todo reglamento, que exige plantear en la propia Memoria con nitidez al Consejo de Gobierno que la opción entre una norma con rango de Ley y otra con rango de Reglamento no constituye una opción intrascendente, de mera política legislativa o de oportunismo parlamentario, sino que encierra una elección entre una norma, como es la ley, con una mayor capacidad de normación como corresponde a su legitimidad democrática de primer grado en cuanto que aprobada por el Parlamento y que, además, resulta inmune a las impugnaciones judiciales ordinarias; y una norma reglamentaria que necesariamente, por su legitimidad democrática de segundo o ulterior grado, está subordinada a la ley y que, además, puede ser impugnada por medios administrativos y judiciales ordinarios” (Observaciones y Sugerencias del Repertorio de 1997).

3) Defensa a la autonomía, especialmente, la local.

En el seno del “marco normativo” a que se refiere la Ley 3/1995 no debe, en su caso, preterirse una referencia al respecto que las normas que se proyecten como disposiciones generales han de tener respecto a la autonomía de cuantas entidades la tienen constitucional o legalmente garantizada, como es, significativamente, el caso de las Entidades Locales (artículo 140 C.E.).

La Administración regional debe respetar siempre y defender la autonomía local como integrante de la garantía institucional definida por el TC, y como manifestación del principio de legalidad y debe además dejar constancia de su celo en ese sentido en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, haciendo hincapié en este punto, desde la Memoria justificativa la norma.

4) Los juicios de oportunidad y de adecuación.

El Legislador autonómico, ha querido igualmente que las Memorias se pronuncien sobre las justificaciones que existan respecto a la oportunidad de la norma proyectada y sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Y como ya ha matizado este Consejo en otras ocasiones, se trata de dos aspectos distintos.

a) **El juicio de oportunidad:** la justificación de la conveniencia supone la emisión en la Memoria de un juicio de oportunidad de la norma proyectada que requiere la constatación y exposición de la realidad social a la cual la norma ha de hacer frente, resolver los problemas que plantee e incluso la expresión de la política que impele a afrontar el problema en la forma que la norma lo haga.

b) **El juicio de adecuación:** fijada la nueva realidad social y los problemas que se plantean, se trata de adoptar medidas de solución que se sitúen en línea con el problema y sus causas, así como con los fines pretendidos, lo que supone un juicio de adecuación, esto es, sobre la sistematicidad de las medidas que pretende incorporar la norma y como no, sobre su racionalidad.

Para la elaboración de una buena Memoria, se han de tener en consideración todos estos aspectos: la distinción entre la inicial y la final, la exposición del marco normativo en que se inserta la norma proyectada, y los pertinentes juicios de oportunidad y de adecuación de la misma, ante la nueva realidad social.

5) Referencia a otros datos de interés.

Por último, el artículo 67.2 de la Ley 3/1995, requiere que la Memoria aluda a “las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”.

En este apartado, prescindiremos de la evaluación de las consultas facultativas, las cuales, hemos aconsejado que se han de tener en cuenta en la redacción de la Memoria Final, pues a ellas nos dedicaremos más adelante, con el estudio de los trámites de audiencia, audiencia corporativa e información pública, por lo que conviene resaltar el significado de “otros datos de interés” para conocer la elaboración de la norma proyectada.

En la genérica expresión legal, se incluyen, desde los antecedentes normativos, a cuya constancia en el expediente antes hemos aludido, hasta los distintos borradores que se hayan concluido, - a los que también hemos hecho referencia anteriormente-, pasando por las incidencias o consideraciones de cualquier tipo que hayan influido en el texto finalmente adoptado, tales como variaciones jurisprudenciales, eventos administrativos, etc.

En este sentido, este Consejo Consultivo ha apreciado que, las Memorias no suelen hacerse eco de estos datos que el Legislador autonómico ha querido que se reflejen y con cuya omisión se priva a los órganos consultivos y de control, así como a los ciudadanos, de los precisos criterios para la interpretación y adecuada aplicación de la norma.

III.- EL ESTUDIO ECONOMICO.

Siguiendo con los trámites previstos en el artículo 67 de la Ley 3/1995, hemos ahora de detenernos en el estudio económico de la norma proyectada, pues así lo dispone el párrafo 3º del precepto, “Se adjuntará en su caso con la memoria, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiese o de las modificaciones propuestas (...)”.

La expresión “en su caso” indica el carácter no preceptivo de la misma, pues depende de sí efectivamente la entrada en vigor de la conlleva o no la contracción de gasto público, y así quedó aclarado desde el Dictamen 17/1997 y en otros posteriores como son, el 53/00 y el 57/00.

Existen varios proyectos normativos, que se elevan a nuestro conocimiento, que aparentemente se muestran inocuos pero que terminan teniendo una incidencia en el coste de los servicios, razón por la cual esa cierta eventualidad no puede convertirse en una disculpa para intentar evitar el cumplimiento de este trámite.

La decisión administrativa, como sabemos, supone un conjunto integrado de racionalidades, no sólo administrativas, políticas y jurídicas, sino también económicas y financieras y es a este último aspecto al que quiere el legislador que se preste también atención a la hora de elaborar, una disposición administrativa de carácter general. Por ello, ante la tramitación de una norma en la que racionalmente se prevea que su aprobación y posterior entrada en vigor, va a generar un coste económico, necesariamente el expediente ha de venir acompañado de una Memoria o Estudio económico.

Igualmente, este Consejo Consultivo, ha matizado que la Memoria exigida por el precepto legal, no se ha de limitar a hacer apreciaciones generales, sin cuantificar el costo que, para la Comunidad de La Rioja, supone la aprobación del Reglamento y la puesta en práctica de sus prescripciones (Dictamen 24/00). Una Memoria económica nomen iuris, sin cuantificación de los costes reales y sin especificar la partida presupuestaria con que se han de hacer frente a los mismos, implica sin más un incumplimiento de la norma o, si se quiere, su inexacto cumplimiento, que frustra sin duda, el fin de la norma que viene a exigir tal memoria económica, cuya finalidad es la de proporcionar al Consejo de Gobierno de los datos económicos precisos para valorar adecuadamente la viabilidad del Reglamento proyectado.

Con ello queremos significar y sugerir a la Administración consultante que, para una buena redacción de la memoria económica, ésta no sólo ha de mencionar la previsión de los costes que vaya a generar la norma, sino que ha de especificar qué fuentes se emplearan para financiarlo y la eficiencia en el empleo de gasto público, por ello debiera venir firmado por un técnico competente – en especial, de la Intervención General de la Comunidad-, y hacer un fiel reflejo de las partidas presupuestarias existentes o previstas. El fundamento de esta exigencia legal es un principio de racionalidad y orden económico: obliga a la Administración a prever y cuantificar los costes derivados de las medidas normativas que adopte para garantizar su viabilidad y cumplimiento (Dictamen 13/03).

Debe, pues realizarse un esfuerzo en orden al cumplimiento de lo más completo posible del estudio económico en los proyectos de disposiciones que suponen contracción de gasto público, o en su caso, si se enjuicia que no van a derivarse consecuencias económicas para la Administración, es aconsejable que se razone con más cuidado esta innecesariedad de la Memoria económica (Dictámenes 58/00, 25/01, 56/01, 2/02, 4/02, 6/02, 9/02, 35/02).

Del mismo modo no es razón para no realizar el estudio económico de la norma cuando la Administración autora de la misma, especifica que no comporta un gasto actual e inmediato, aunque sí futuro (Dictamen 16/02). Debe advertirse que el estudio económico debe referirse a los posibles gastos de la nueva norma, caso de que existan. No se refiere a un momento temporal concreto. Si no los hay, tanto inicialmente como en un momento posterior, así se indicará. Pero no es razón para no incluir estudio económico si la norma no requiere ahora gasto alguno, aunque sí en el futuro (Dictamen 17/02).

También resulta de trascendental importancia los informes emitidos por la Intervención General de la Consejería de Hacienda, en los que ante el estudio económico de la norma se suelen emitir los oportunos reparos sobre las dotaciones presupuestarias que se comprometen, y fruto de los cuales, puede llegar a surgir un segundo estudio económico que sustituye al anterior (Dictamen 15/02).

Ante la inexistencia del estudio económico en los casos en los que del expediente y en concreto de su Memoria justificativa se infiera que la norma proyectada generará un gasto, este Consejo Consultivo, ha sugerido a la Administración que proceda a su subsanación con carácter previo a la aprobación del reglamento. Concretamente así se expresó en el Dictamen 45/03, “No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, lo cual resulta un tanto sorprendente, por una parte, por la pulcritud con la que se han cumplido el resto de los requisitos y, por otra parte, porque el propio Proyecto de disposición prevé un artículo, y en concreto el 33, para regular los gastos derivados del funcionamiento, al establecer que los mismos serán con cargo a los créditos presupuestarios de la Consejería competente en materia de salud. Parece extraño que, si ya la propia disposición prevé la existencia de gastos de funcionamiento, no se haya procedido al necesario estudio económico. Por ello, parece conveniente que, antes de promulgarse la disposición, se subsane dicha falta de estudio económico”.

IV.- TABLA DE VIGENCIAS Y DISPOSICIONES AFECTADAS:

El artículo 67.3 de la Ley 3/1995 requiere también que, junto a la Memoria, figure una “relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que habrá de hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas”.

Se trata de una disposición tan tradicional en nuestro Derecho Administrativo como amplio ha sido su incumplimiento y que trae su origen en la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (artículo 129.3º). El citado precepto derogado prohibía que se formulara una nueva propuesta de disposición “sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que hayan de

quedar total o parcialmente derogadas”. Este requisito fue relajado ya por la Jurisprudencia, pues su ausencia dentro del expediente de elaboración de disposiciones de carácter general no goza de entidad y relevancia suficiente como para determinar la nulidad del Reglamento elaborado (así, SS. T.S. 25-4-84, Ar. 2013; 8-5-98, Ar. 3673 y 12-5-98, Ar. 4163).

Pues bien, desde esta perspectiva ahora nuestro Legislador autonómico recogió este requisito en el artículo 67.3 de la Ley 3/1995, transcrito anteriormente, que no es sino la contemplatio de la perspectiva constitucional y estatutaria, por la Administración Pública riojana, que no debe desconocer las exigencias del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), en una fase tan primaria como es el mero conocimiento y exposición pública de la normativa vigente, y, cómo ésta va a quedar afectada, - derogada total o parcialmente o simplemente trasladada-, por la nueva norma que se halla en proceso de elaboración.

Reiteramos como observación la misma que ya hicimos en 1997, esto es, en la necesidad de redactar con precisión en las memorias, las tablas de afectaciones, derogaciones y vigencias, citando, siempre de forma adecuada, las disposiciones de las que trae su causa o a las que afectará la disposición de carácter general proyectada, y procediendo siempre que sea posible, a redacciones íntegras de textos refundidos, en vez de modificaciones parciales que dejen otros anteriores parcialmente en vigor.

Es innecesaria la tabla de derogaciones y vigencias, con toda lógica, cuando la norma proyectada acometa la regulación de una materia “ex novo”, que con anterioridad carecía de disciplina jurídica en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma (Dictámenes 43/00, 57/00, 6/02, 9/02, 39/02, 13/03, 38/03, 54/03, 77/03, 80/03 y 89/03); pero si es necesaria cuando aún regulando novedosamente una materia lo que va a producir es el desplazamiento de la normativa estatal aplicable con anterioridad (Dictámenes 58/00, 16/02, 54/03, 56/03), e incluso cuando se procede a dar una nueva regulación al contenido de un Decreto anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, en este sentido, hemos de insistir en la necesidad, no sólo de la tramitación de un nuevo expediente que contemple la realidad social sino también en la expresión, en la tabla de vigencias de que la nueva no deroga la anterior, pues ésta ya ha sido anulada por una Sentencia judicial (Dictamen 3/02).

En la misma línea, este Consejo reitera una vez más, la importancia de la tabla de vigencias y disposiciones afectadas, pues en definitiva es un tributo al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho (Dictámenes 53/00, 2/02, 45/03, 54/03, 56/03 y 61/03). Por ello, no es aconsejable utilizar una cláusula genérica de derogación sin mención específica de norma alguna. Se trata de una técnica poco recomendable, salvo que no existiera norma anterior para derogar, pero si existen normas directas o indirectas que han regulado la cuestión (y esa labor de identificación es propia de la “Memoria Justificativa”) debe procederse a la redacción de la tabla de derogaciones y vigencias, recogiendo en el texto proyecto la derogación expresa de las afectadas (Dictámenes 17/02, 20/02).

V.- LOS TRÁMITES DE AUDIENCIA:

Dispone el artículo 68 de la Ley 3/1995 que,

“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública” y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, “Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”.

Como, hemos matizado desde nuestros primeros Dictámenes, en especial 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito, sólo prevé, “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) de la Carta Magna, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la **aplicación supletoria** de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa cuanto sigue,

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Se trata, como hemos reiterado, de dos instituciones diferenciadas (Dictámenes 13 y 17/97), por lo que hemos de distinguir cuidadosamente todas esas “audiencias”; si bien con carácter previo al análisis de la doctrina que ha ido trazando este Consejo Consultivo y ya que hemos afirmado reiteradamente la supletoriedad de la Ley 50/1997, del Gobierno, hemos de hacer una breve referencia a la normación que la Ley estatal ha dado a estos trámites cualificados, el de información pública y el de audiencia.

Dispone el artículo 105 CE que, “La ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

El desarrollo legislativo de este derecho de audiencia en el proceso de elaboración de Reglamentos se encuentra en la actualidad en el artículo 24.1 c), d) y e) LG; que viene a sustituir al *artículo 130.4 de la derogada L.P.A.*

Nos encontramos ante un derecho reconocido en la Carta Magna si bien lo es de los denominados de **configuración legal**; pues su procedencia y en su caso, su ejercicio se ha de someter a los cauces marcados por el legislador en el precepto reseñado de la LG.

El tenor literal del artículo 24.1º LG en las letras c), d) y e) reza así:

“c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.

Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.

d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b).

e) El trámite de audiencia de los ciudadanos, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente Ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella”.

De este régimen jurídico vigente, anteriormente expuesto, se deduce que con carácter general el **trámite de audiencia** es necesario siempre que la disposición que se pretende aprobar “afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”.

La **finalidad** de este trámite es, por tanto, la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, con lo que se garantizan los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Pues bien, las leyes de procedimiento, el derogado artículo 130.4 L.P.A. y el artículo 24.1, c) de la actual L.G. tratan de garantizar, a través del procedimiento de elaboración de referencia, «la legalidad, acierto y oportunidad» de la disposición. Señalada, por tanto, la finalidad del trámite, para no incurrir en una aplicación mecánica del ordenamiento jurídico que lleve a declarar la nulidad de una disposición general sin más análisis que la comprobación de la ausencia del trámite en cuestión, preciso es en cada caso, siempre que ello sea posible, analizar si la omisión de la audiencia de los interesados ha supuesto una frustración de la finalidad perseguida con el indicado trámite.

Por ello, y sin perjuicio del análisis que se realizará más adelante sobre los efectos de su ausencia, si impregna o no de nulidad la disposición aprobada, el trámite de audiencia tiene en la L.G. un carácter esencial, del que sólo se puede prescindir en los **casos exceptuados** y según se infiere de las letras c), d) y e) del artículo 24 del reiterado texto legal, serían los siguientes:

-si las organizaciones o asociaciones representativas de los derechos e intereses afectados hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso previo de elaboración;

-si la disposición que se está tramitando regulara órganos, cargos o autoridades de la Administración Central del Estado; así como los organismos u organizaciones dependientes o adscritas a la misma;

-si razones de intereses público aconsejaren prescindir de la información pública y por ende, del trámite de audiencia, siempre que tales se encuentren debidamente motivadas.

De lo anterior, propio de la legislación estatal y de aplicación supletoria en nuestra Comunidad Autónoma, hemos de extraer las siguientes observaciones:

1ª Los trámites de información pública y de audiencia son esenciales en la instrucción de todo procedimiento y también lo son, en este especial de elaboración de Reglamentos, cuya finalidad no es otra que la de proporcionar al órgano competente de todos los elementos necesarios para que pueda decidir adecuadamente, esto es, dictar el Reglamento. La finalidad que asigna la Jurisprudencia a la información pública y posterior audiencia a los interesados individualmente o a través de sus organizaciones o asociaciones más representativas, amén de definirlo como el más cualificado de los trámites del procedimiento administrativo, es garantizar los derechos de los posibles e intereses de los eventuales afectados, los intereses de los particulares y el interés público (S. TS 12-1-90, Ar. 335).

2ª La información pública y la audiencia, en sí dentro de la instrucción procedimental, a su vez cada una de ellas persigue una finalidad distinta. Así, el trámite de información pública, es el cauce formal de la participación ciudadana y el artículo 86 LRJ-PAC lo prevé cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera. De esta forma, el objetivo de la información pública dentro del procedimiento de elaboración de los Reglamentos consiste en garantizar que cualquiera pueda aportar sugerencias, datos y alegaciones que puedan contribuir a la legalidad y acierto de la disposición de carácter general. Sin embargo, y pese a que el artículo 86 LRJ-PAC lo regula para cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, la LG, no establece la información pública como trámite esencial, sólo “cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje” (artículo 24.1,c) LG); y si que otorga ese carácter esencial al trámite de audiencia a los ciudadanos cuyos derechos e intereses legítimos pudieran verse afectados por dicha disposición reglamentaria todavía en proyecto.

3ª Pese a la esencialidad del trámite de audiencia, ya desde la derogada LPA se planteó la polémica sobre si su naturaleza es de carácter discrecional o imperativa para el órgano instructor. Es de naturaleza discrecional y no imperativa, o no lo es, con la

consecuencia de que su omisión provoque o no la nulidad de la disposición en cuya elaboración no se adoptase tal decisión, fue tratada y resuelta por la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo del artículo 61 LOPJ, que procedió a la unificación de los criterios divergentes mantenidos por las Salas de lo contencioso-administrativo del Alto Tribunal, creando, además, una doctrina ya consolidada – SS 7-7-89 y 25-9-89, Ar. 6698 (Recursos 197/88 y 246/87)-. En síntesis, la doctrina jurisprudencial parte de que la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas, a que se refiere el artículo 3.1º CC., comprende hoy día en su ámbito conceptual también la realidad política del artículo 1 de la CE., en cuanto proclama que España es un Estado Social y Democrático de Derecho. En esta realidad, el artículo 9 CE. encomienda a los Poderes Públicos -y por tanto a Jueces y Tribunales en cuanto integrantes del Poder Judicial- facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; y en el apartado 3 garantiza la interdicción de la arbitrariedad de tales poderes públicos. De otro lado, esta doctrina jurisprudencial sentada por la Sala Especial del artículo 61 LOPJ del TS, trae a colación esta Ley Orgánica, y en concreto los artículos 5 y 7 LOPJ que ordenan a los Jueces y Tribunales el deber de interpretar y aplicar las Leyes y Reglamentos en armonía con los principios constitucionales y la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional; así como garantizar los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la CE.; y también proteger los derechos e intereses legítimos individuales y colectivos; debiendo reconocerse para la defensa de estos últimos la legitimación de asociaciones, corporaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.

De ahí que un recto proceder de la Administración actuante ha de conferir preceptivamente audiencia cuando la disposición vaya a afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y este es el tenor que ha mantenido el artículo 24.1, c) LG.

4ª Lo cierto es que la naturaleza jurídica de este trámite de audiencia, conlleva a hacerle participe al derecho de los interesados a la naturaleza de un derecho de configuración legal derivado del propio artículo 105 a) CE. Si, en un principio la falta de desarrollo del precepto constitucional, a pesar del tiempo transcurrido desde que se promulgó, y los términos en que se redactó el artículo 130.4 de la derogada L.P.A. de 1958 habían suscitado serias dudas en cuanto al carácter facultativo o necesario de los informes a que dicho precepto se refiere, admitido su carácter necesario, únicamente según la línea jurisprudencial dominante representada entre otras, por la S. TS 20-12-90 (Ar. 10228) sería exigible en cuanto a los sindicatos, corporaciones, colegios profesionales o entidades representativas que resulten directamente afectados por la norma reglamentaria, sin que dicha exigencia pueda extenderse, como ya puso de manifiesto la S. TS 5-2-90 (Ar. 1399), “a otros que sólo de una forma indirecta o potencialmente pudieran resultar afectados, pues con ello se obstaculizaría el desarrollo reglamentario de Leyes constitucionales y democráticas que tratan de poner fin a situaciones en no pocos casos ilegales, pero que de hecho venían siendo toleradas cuando no expresamente admitidas”.

5ª Efectivamente la jurisprudencia viene siguiendo, en relación con esta cuestión una dirección rectilínea, en relación con su naturaleza preceptiva o discrecional -con alguna vacilación ya superada-, con objeto de que la participación ciudadana en los diversos ámbitos en que la proclama la CE., como expresión del Estado Español como

un Estado Democrático y de Derecho (artículo 1 CE) y singularmente en supuestos como el que nos ocupa, en el de la elaboración de disposiciones generales, tenga una aplicación real, viva y general y no sea una mera proclamación ornamental vacía de contenido y eficacia, así lo expresa la S. TS 24-9-91 (Ar. 6968). La doctrina jurisprudencial viene acreditando el cumplimiento de los mandatos contenidos en los artículos 5.1 y 7.1 y 2 de la LOPJ en su ensamblaje con los 9.2, 23, 53 y 105 CE y 3.1º CC.. En esta misma línea se decantan otras SS anteriores del TS entre las que hemos de subrayar las de 7-7-89 (Ar. 6684); 25-9-89 (Ar. 7401) y la de 21-11-90 (Ar. 1578). En esta última se distingue a las asociaciones cuya función consiste en la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales -sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales- (artículo 22CE.) y a los Colegios profesionales con una finalidad paralela (artículo 36 CE.), de otras asociaciones que, amparadas también en el artículo 22, persiguen fines variados por elección de sus asociados. Respecto a las primeras la Administración Pública tiene, evidentemente, un previo conocimiento de la existencia de las mismas y de sus fines y no puede dejar de contar con ellas ni desconocer su interés directo en particular en la elaboración de las disposiciones generales. De tal modo que si se analiza la “afección” de la disposición reglamentaria directamente sobre los derechos e intereses legítimos de las mismas, la ausencia del trámite de audiencia puede llegar a provocar la nulidad de aquélla como así lo proclamó la S. TS 24-9-91 (Ar. 6968).

De esta misma forma se decantó la S. TS 17-3-92 (Ar. 1592) en interpretación del anterior *artículo 130.4 LPA* resulta obligada la aplicación del artículo 130.4 que preceptuaba que siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje se concederá a la Organización sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer; con la precisión de que ello no significa el deber de que en la elaboración de una disposición reglamentaria tengan que ser oídas cuantas asociaciones se constituyan, pues como lo matizaron otras SS – 19-1 y 22-5-91 (Ar. 552) -, solamente ha de exigirse esta audiencia cuando se trate de Asociaciones o Colegios Profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativo.

6ª El ámbito de este *artículo 130.4 LPA* y en la actualidad el artículo 24.1, c) LG, cuyo objetivo fundamental parece dirigido a conceder el trámite de audiencia, aparece condicionado por una serie de ambiguas limitaciones. Entre las que la S. TS 5-2-92 (Ar. 2343) enumera literalmente las que se exponen a continuación:

a) Que el precepto se refiere a aquellas entidades que aun constituidas por voluntad de sus miembros, al amparo de la Ley de Asociaciones, tenga también atribuida al mismo nivel normativo, la representación y defensa del interés de carácter general o corporativo afectados por la disposición de que se trate. En expresión del artículo 24.1 c) LG, “(...) cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”.

b) Que la alusión mediante la cual se supedita la audiencia a que ésta sea posible, es técnicamente innecesaria y de apreciación tan subjetiva como perturbadora.

c) Que lo mismo cabría decir de la valoración respecto de la índole de la disposición, sin que ofrezca duda la cualidad de disposición aconsejable cuando una Ley destaca el carácter preceptivo de la consulta (Ley 26/1984).

d) Que la afectación viene vinculada a intereses generales o corporativos y,

e) Que cuando el *artículo 130.4 LPA* menciona la remisión del proyecto, está dando por sentado que la incumbencia de proceder al traslado a su destinatario natural, corresponde a la Administración respecto de las asociaciones inscritas en el Registro administrativo, siempre que no concurren razones de interés público debidamente consignadas en el proyecto de la norma que se pretende elaborar.

Todo lo anteriormente expresado sobre la legislación estatal y sobre su supletoriedad ante la falta de distinción del artículo 68 de la Ley riojana, se ha mantenido por la doctrina de este Consejo Consultivo y en especial el Dictamen 1/00 afirmó literalmente cuanto sigue:

“Mayor enjundia tiene la omisión de un trámite al que hacíamos específica alusión en nuestro Dictamen 13/1997, F.J.3 y que viene constituido por la audiencia corporativa, esto es la audiencia de las entidades que por Ley ostentan la representación y defensa de intereses de carácter general y corporativo.

En el indicado Dictamen ya se hacía un detallado examen de este aspecto, considerando una laguna legal su falta de previsión en la normativa contenida en la Ley 3/1995; laguna que era preciso colmar atendiendo a la normativa estatal contenida en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 1958, habida cuenta de la última interpretación jurisprudencial que se inclina por el carácter preceptivo de tal audiencia corporativa, en la S.T.S. de 16 de enero de 1996, ratificada por las de 23 de septiembre y 8 de octubre del mismo año, sin desconocer, como entonces decíamos, que existen sentencias que atenúan el automatismo de la preceptividad del trámite cuando existan circunstancias que así lo permitan.

La derogación del citado artículo 130.4 LPA no ha alterado esta doctrina ya la meritada audiencia corporativa se recoge ahora en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que resulta aplicable en La Rioja tal y como ampliamente razonábamos en nuestro Dictamen 5/98 al que nos remitimos”.

Pues bien, pasemos a analizar dichas audiencias.

2) Audiencias facultativas.

El órgano que instruye el expediente de elaboración de disposiciones generales puede realizar las consultas que facultativamente tenga por conveniente sobre el texto del proyecto, con la única obligación, que frecuentemente en la práctica se omite, de “hacer referencia” a las mismas en la Memoria, por expresa disposición del artículo 67.2 de la Ley 3/1997.

A este respecto, hemos de recordar la conveniencia de una amplia consulta facultativa como garantía de acierto de la disposición legal y la obligación legal de mencionar en la Memoria las que se practiquen. No basta con la relación de las consultas facultativas efectuadas, sino que es conveniente recoger una valoración de las alegaciones que se han tenido o no en cuenta en la redacción final del proyecto de decreto (Dictamen 12/00).

También goza del mismo carácter de facultativa, la audiencia, cuando se trate de la elaboración de reglamentos que contienen únicamente normas de orden interno y de carácter organizativo, pues en estos casos, no es necesario someter el proyecto al trámite de audiencia de los interesados, ni al de información pública, como se deduce, por aplicación supletoria del artículo 24.1, e) de la Ley estatal 50/1997 (Dictamen 56/01).

2) Audiencias preceptivas: Obligatoriedad de la “audiencia corporativa”.

La audiencia es preceptiva siempre que resulte obligatoria por virtud de alguna disposición legal que así lo establezca y en especial, le ha concedido tal carácter, el propio legislador, cuando el proyecto reglamentario vaya a afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos o imponga en ellos deberes u obligaciones, y singularmente tratándose de reglamentos ejecutivos o de desarrollo de una ley. Existe en nuestro Derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a la Ley, y aun reconociendo que en todos ellos actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como reglamentos ejecutivos aquellos que están directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como “aquellos cuyo cometido es desenvolver una Ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una Ley”. Pero, junto a éstos que afectan directamente a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos (S TC 18/1982, de 4 de mayo), existen los reglamentos internos, administrativos o de organización que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general. Sobre estos últimos la Jurisprudencia del TC y del TS han afirmado “que no aparecen necesariamente como complementarios de la Ley”, no afectan a la normación de los derechos, ni imponen obligaciones a los ciudadanos, por lo que quedan exentos tanto de la información pública como en su caso, de la audiencia tanto individual, como corporativa.

Pues bien, precisada esta distinción entre reglamentos externos, ejecutivos o de desarrollo de una Ley y los internos o administrativos e independientes de la ley, hemos de recordar que la audiencia a los interesados es preceptiva en todo procedimiento administrativo, si bien, en este especial, el de la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, al tener las mismas por destinatarios a una generalidad indeterminada de personas, tal preceptividad (de audiencia individual) se sustituye por la audiencia corporativa, esto es, dirigida a las entidades que por Ley tengan conferida la representación de los diversos intereses colectivos, como son *ad*

exemplum, los Colegios Profesionales, las Cámaras Oficiales y otros entes de la denominada Administración Corporativa, así como las entidades locales, y en su caso, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en los términos que establece su Ley reguladora 26/1984, de 19 de julio.

El cumplimiento del trámite de *audiencia de los interesados* requiere notificación personal a quienes tengan esa condición, bien directamente o a través de los representantes de las organizaciones en las que se integran voluntaria u obligatoriamente. Se trata de un trámite *obligatorio*, como regla general que admite excepciones. En efecto, al no contemplar esta institución nuestra ley, hemos de acudir al artículo 24.1.d) de la Ley 50/1997, “no será necesario el trámite previsto en la letra anterior –el de audiencia de los interesados-, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b) –informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos-“.

Pese a la preceptividad impuesta legalmente de la audiencia corporativa, y por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24.1, letra d) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (al no existir previsión específica en la tantas veces denunciada, insuficiente y equívoca regulación del artículo 68 de la Ley riojana 3/1995), no es necesario el trámite de audiencia a los interesados – en otro caso, de obligado cumplimiento-, cuando las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, que agrupen o representen a los interesados afectados, hubieran participado en el proceso de elaboración de la norma, por medio de informes o consultas (Dictámenes 77/03 y 89/03).

Las diversas formas de audiencia corporativa que han de ser cumplidas por la Administración autonómica requiere que nos detengamos en las siguientes formas de carácter asociativo:

2.1) Las asociaciones de consumidores y usuarios.

Conforme dispone el artículo 22 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, estas asociaciones han de ser oídas preceptivamente en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, que afecten a los ámbitos y materias que se relacionan seguidamente, por lo que la Administración autonómica, ha de cumplir con esta audiencia corporativa.

En general, han de ser oídas, en consulta, en todos los procedimientos de elaboración de reglamentos que tengan por objeto materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios. Y en particular su audiencia, es preceptiva, en los siguientes casos:

- reglamentos de aplicación de la Ley 26/1984,
- reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo,
- ordenación del mercado interior y disciplina del mercado,

- precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones Públicas,
- condiciones generales de los contratos de empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio y
- en los casos en que una ley así lo establezca.

La audiencia de las oficinas y asociaciones de consumidores y usuarios, se ha venido exigiendo en varios de nuestros Dictámenes, entre ellos, los siguientes: 8/98, 1/00, 12/00, 18/00, 53/00, 51/01, 53/01, 2/02, 3/02, 10/02, y 57/03).

2.2) Federación Riojana de Municipios.

A estos efectos y por lo que respecta a las Entidades Locales, amén del respeto a su autonomía local garantizada constitucionalmente, hay que tener en cuenta, que si el proyecto reglamentario, les afecta, se les ha de conceder la audiencia preceptiva, y como hemos observado en varios Dictámenes, la audiencia de las mismas puede sustituirse en La Rioja, cuando el asunto afecte a la totalidad o a un número considerable de municipios riojanos, por la audiencia a la Federación Riojana de Municipios (Dictámenes 8/00, 2/02, 3/02, 4/02, 10/02, y 54/03). No obstante, no siempre basta con esta audiencia corporativa a dicha entidad, “si pudieran identificarse los Municipios directamente afectados por la norma proyectada” (Dictamen 7/99).

La falta de audiencia a los municipios riojanos a través de esta Federación ha sido puesta de manifiesto en diversos Dictámenes, subrayando al mismo tiempo que ha de evaluarse su condición de interesados, en cuanto prestadores de servicios públicos normados por el proyecto reglamentario, y que por ende, ante tal, se hace preceptiva su audiencia, exigiendo la corrección de la misma antes de publicar el texto definitivo (Dictamen 3/02). La inexistencia del trámite de audiencia corporativa a las Entidades locales constituye una irregularidad que debe subsanarse antes de la aprobación definitiva de la norma reglamentaria por el Gobierno de La Rioja (Dictamen 4/02).

2.3) La audiencia a Consejos integrados en la estructura administrativa autonómica.

Especial relevancia en esta fase cualificada de audiencia corporativa, tienen los Consejos integrados en la propia estructura administrativa, y que son foro de representación de diversos sectores sociales, y económicos. En especial, haremos referencia a tres:

- el Consejo Económico y Social,
- el Consejo Escolar
- el Consejo de Turismo de La Rioja.

a) El Consejo Económico y Social de La Rioja.

Si el contenido de la norma proyectada versa sobre una materia “socio-económica” se ha de dar preceptiva audiencia al Consejo Económico y Social de La Rioja, dada su naturaleza de organismo de carácter consultivo de la Comunidad Autónoma en dicha materia socio-económica, configurado como un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y en cuya composición se asegura la presencia de los distintos sectores sociales de la Comunidad (artículos 2 y 5 de la Ley 5/1997, de 18 de julio, reguladora del CES).

Entre las funciones que el artículo 3 de la Ley 6/1997, atribuye al CES, destaca, la relacionada en el párrafo 1.1, consistente en la emisión de dictámenes preceptivos, mas no vinculantes, previos a la aprobación de:

“a) Anteproyectos de Ley, así como Proyectos de Decreto y Planes Generales del Gobierno de La Rioja en materia socio-económicas y, en su caso, laborales, a excepción de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

La emisión del Dictamen del CES, cuando fuera preceptivo, por versar la materia de la norma proyectada de un contenido socio-económico ha de ser en todo caso, antes de ser remitido a este Consejo Consultivo (Dictamen 42/99). Y en este mismo Dictamen se motivó cuanto sigue:

“(…) Desde luego, el enjuiciamiento sobre si un proyecto de disposición general versa o no sobre materia económico-social a efectos de remitirlo al CES corresponde al Gobierno de La Rioja y a sus miembros en cuanto que órganos legitimados para recabar Dictamen del CES según su propia normativa reguladora (Cfr., artículo 45 A 9.1 de su Reglamento publicado en el BOR de 2 de marzo de 1999), pero debe tenerse en cuenta que, “materia económico-social” es un concepto jurídico indeterminado que no habilita para una interpretación arbitraria del mismo, que estaría vetada por el artículo 9.3 CE, sino que, por el contrario, remite a un fondo de apreciación jurídica que, si bien no es absolutamente reglado sino discrecional, resulta también susceptible de un contraste jurídico, no sólo a posterior por los órganos judiciales, en su caso, sino también a priori por los órganos consultivos como ocurre en este caso con el Consejo Consultivo”.

La expresión legal “materias socio-económicas” tiene tal amplitud que, probablemente resulte irrazonable entender preceptivo el dictamen del CES siempre que un Decreto del Consejo de Gobierno afecte, más o menos indirectamente, a la economía de la región. Evaluada la cuestión normativa como una materia de orden socio-económico se hace preceptivo, si bien, no vinculante el informe del CES (Dictámenes 35/03 y 65/03). Si racionalmente, se entiende que la norma proyectada va incidir sobre la ordenación de la actividad económica, el dictamen del CES, resulta preceptivo y previo al del Consejo Consultivo, de tal suerte que su falta provocaría la nulidad de la norma reglamentaria proyectada (Dictamen 30/00).

Evaluada la cuestión normativa como una materia de orden socio-económico se hace preceptivo, si bien, no vinculante el informe del CES (Dictámenes 35/03 y 65/03).

b) El Consejo Escolar de La Rioja.

El Consejo Escolar de La Rioja, es el órgano colegiado superior de naturaleza consultiva, en la ordenación y programación general de la enseñanza no universitaria en La Rioja. Como órgano colegiado carente de personalidad jurídica se integra en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de educación no universitaria, sin participar en su estructura jerárquica (artículo 4 de la Ley 3/1997, de 6 de mayo, reguladora de los Consejos Escolares. Su composición es muy amplia, de tal forma, que pretende asegurar la representatividad de toda la comunidad educativa, - profesores, padres, alumnos, personal de administración y servicios, titulares de centros privados de enseñanzas, representantes sindicales y de las asociaciones empresariales y representantes de la Administración educativa-, configuran este foro de participación, asesoramiento y consulta.

Entre nuestras observaciones y sugerencias, sobre el trámite de audiencia corporativa, y como no, del independiente del mismo, cual es, el de información pública, en nuestro parecer y hacer lo hacemos saber a la Administración consultante, cuando la Consejería competente en materia de educación ha prescindido de los anteriores, pero ha elevado consulta al Consejo Escolar, podemos entender, que dichos trámites cualificados (audiencia e información pública), han quedado suficientemente cumplimentados por la emisión del Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja al amparo de lo previsto en el artículo 5 de la Ley 3/1997, habida cuenta de la amplia composición del mismo y de su configuración como órgano de participación social de toda la comunidad educativa.

Asimismo, consideramos, de acuerdo con nuestra anterior doctrina (Dictámenes 15/00, 16/00, 80/03 y 84/03 entre otros), que la *efectiva* emisión del dictamen del Consejo Escolar de La Rioja en los estrictos ámbitos de su competencia hace innecesaria la simultánea audiencia corporativa, por entender que todos los intereses afectados del sector, están institucionalizados y representados en dicho Consejo.

El artículo 4 de la Ley 3/1997, de 6 de mayo, de Consejos Escolares de La Rioja, define al Consejo Escolar de La Rioja como “órgano colegiado superior de naturaleza consultiva, en la ordenación y programación general de la enseñanza no universitaria en La Rioja”, además de revestir, de acuerdo con el artículo 2 la naturaleza común al resto de los consejos de ser “órganos de participación, asesoramiento y consulta en la ordenación educativa”.

A tal efecto establece el artículo 5.2 que “los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que para la programación general de la enseñanza no universitaria deban ser aprobados por el Gobierno de La Rioja, serán sometidos preceptivamente a información previa por el Consejo Escolar de La Rioja”.

En cuanto a la forma de manifestación de su parecer establece el artículo 5.1 que “El Consejo Escolar de La Rioja ejercerá las funciones emitiendo *dictámenes* cuando sea consultado preceptivamente”.

El Consejo Escolar de La Rioja es pues, por definición legal, un órgano colegiado integrado por representantes de la Administración regional y organizaciones representativas de todos los intereses sociales del sector educativo. Órgano que constituye el cauce institucional de “participación, asesoramiento y consulta” en materia educativa. Su consideración de “órgano colegiado” supone asumir en su funcionamiento y en el ejercicio de sus funciones, en particular, de las consideradas preceptivas, como en el presente caso, la regla de la colegialidad, esto es, la “voluntad” del órgano es la de la mayoría, mayorías adoptadas mediante el singular proceso de formación de la voluntad fruto de la composición e integración de los intereses contrapuestos que puedan existir, alcanzando acuerdos respaldados por mayorías suficientes. Ese espíritu de concertación, composición e integración de intereses contrapuestos es la razón exclusiva de su creación, pues la Administración cuenta con otros instrumentos para conocer los intereses individualmente considerados de las distintas organizaciones y grupos del sector educativo.

No obstante, se advierte que el Dictamen del Consejo Escolar ha sido remitido íntegramente ay constar así en el expediente, constando tanto el sentir mayoritario como en su caso, los votos particulares y su pertinente motivación, pues en caso contrario, quedaría sesgada la posibilidad de un análisis sistemático del mismo, por parte de este Consejo Consultivo.

c) El Consejo de Turismo de La Rioja.

La Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, creó el Consejo de Turismo, como órgano colegiado de carácter consultivo, en cuya composición se asegura una amplia representación de todo el sector turístico, según lo dispone el Decreto 13/2002, de 1 de febrero, modificado posteriormente por el Decreto 48/2002, de 13 de septiembre. A tenor del artículo 2 de la Ley 2/2001, “en todo caso, será consultado en la elaboración de Planes Turísticos y de disposiciones reglamentarias que afecten al sector, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder a otros órganos conforme a lo que dispongan la normativa sectorial correspondiente”.

Por ello, ante la regulación de cualquier materia que afecte al sector turístico y según dispone el artículo 3.2 in fine de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, resulta preceptiva la consulta a este órgano colegiado de carácter consultivo, en el que se encuentran representados todos los agentes del sector, incluidas las asociaciones de consumidores y usuarios (Dictamen 57/03).

2.4) Otras audiencias corporativas.

Siempre dependiendo del objeto material de la norma reglamentaria, y su incidencia en los diversos sectores sociales, este Consejo Consultivo, en unos casos ha alabado y en otros anotado la preterición de las siguientes formas asociativas, representativas de intereses colectivos:

- las asociaciones empresariales y profesionales del sector, entre ellas las de constructores legalmente constituidas (Dictámenes 18/00, 51/01 y 2/02),
- los Colegios Oficiales de Arquitectos y Aparejadores y Arquitectos Técnicos de La Rioja (Dictámenes 1/00, 53/01, 3/02, y 10/02),
- el Colegio Oficial de Farmacéuticos de La Rioja (Dictamen 18/00),
- la Federación de Empresarios de la Rioja, FER (Dictámenes 25/01 y 35/02),
- la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja (Dictamen 35/02),
- los Sindicatos más representativos en nuestro ámbito autonómico (Dictamen 65/03),
- la Asociación de Ecologistas (Dictamen 61/03),
- el Consejo Sectorial de Discapacitados (Dictamen 6/02),
- los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (Dictamen 10/02),
- los Agentes económicos y sociales, como el Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Regional de La Rioja (Dictamen 42/99).
- las Cajas de Ahorro (Dictamen 35/02).

Dentro de las posibles alegaciones que pueden emitir estos entes de carácter asociativo, es conveniente que sean evaluadas por la Administración e incluso reflejar su resultado en la Memoria Final, sin confundirlas con otros informes internos que pueden emitir los órganos y servicios propios de la Comunidad. De esta forma este Consejo ha afirmado rotundamente, trayendo a colación nuestro Dictamen 25/01 que, *“los informes sectoriales de órganos administrativos no quedan integrados en el trámite de audiencia corporativa (siempre externo al aparato administrativo). La participación de servicios no pertenecientes a la Consejería redactora de la norma, se produce a través del trámite de informe, en cuanto que órganos o servicios de la propia Comunidad Autónoma”* (Dictamen 56/03).

3) La audiencia en el trámite de información pública.

La *información pública* es, en cambio, *facultativa* –salvo disposición en contrario– y se trata de un trámite abierto a cualquier ciudadano, tenga o no la condición de interesado, que ni la adquiere por comparecer y alegar ni la pierde por no hacerlo, si bien quien presente alegaciones tiene derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, de acuerdo con el artículo 86.3 LRJ-PAC.

La confusión de ambas instituciones –la información pública y la audiencia corporativa–, sólo se explica en el contexto de discusión acerca de la extensión de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y si formaba parte de ellas el procedimiento de elaboración de

reglamentos de todas las Administraciones. Nada estableció la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la vista de una jurisprudencia constitucional equívoca sobre la cuestión (SSTC 227/88, F.J.32; 204/92 y 50/99) y, contra el parecer de un sector mayoritario de la doctrina, el legislador estatal se decantó por una interpretación restrictiva plasmada finalmente en la que Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno de la nación, cuyo artículo 24 regula el procedimiento de elaboración de reglamentos de la Administración General del Estado, excluyendo, en consecuencia, el carácter básico de esa regulación.

En ese contexto de discusión doctrinal y falta de claridad normativa ha de situarse la imperfecta y equívoca regulación de nuestra Ley 3/1995, que este Consejo Consultivo ha superado al asumir como diferenciados los trámites de audiencia de los interesados y de información pública, en cuanto exigencia del principio constitucional recogido en el artículo 105 CE, colmando las lagunas de dicho texto legal con la aplicación supletoria de la citada ley estatal.

A la vista de esta interpretación, este Consejo Consultivo considera necesario aclarar, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, que el trámite de información pública, en los procedimientos de elaboración de Reglamentos que deba aprobar el Gobierno de La Rioja –de carácter facultativo para la Administración, salvo disposición legal que lo imponga como obligatorio- en ningún caso puede sustituir al de audiencia de los interesados, directamente o por medio de sus organizaciones representativas, que resulta de cumplimiento obligado –con las excepciones que, por ejemplo, contempla el artículo 24 de la Ley 50/1997, a las que nos hemos referido-. Si se acuerda su realización es a mayor abundamiento, pero nunca para sustituir dicha audiencia.

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto, y siguiendo la doctrina de este Consejo Consultivo (Dictámenes 13/97, 17/97, 9/99, 39/99, 30/00, 53/01, 4/02, 15/02, 35/02, 54/02, 56/03, 65/03) hemos de emitir la siguiente observación: la amplitud de la consulta popular en el trámite de información pública prevista en el artículo 68 de la Ley 3/1995, puede eclipsar, sobre todo cuando la información pública es decidida de forma facultativa, la preceptividad de la audiencia corporativa, antes mencionada, por lo que debe ponerse especial atención en que la audiencia corporativa es preceptiva y no debe confundirse con el trámite de información pública, ni ser eliminada o sustituida por éste.

VI.-INFORME DE LA ASESORIA JURÍDICA DEL GOBIERNO DE LA RIOJA:

El artículo 67.4 de la Ley 3/1995 dispone que, *“las propuestas de disposiciones de carácter general serán informadas por la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja”*.

Dicho informe como hemos reiterado constantemente, ha de ser el último que se emita en vía administrativa, pero siempre ha de recaer antes de remitir el expediente al Consejo Consultivo. La razón es que los informes jurídicos no deben emitirse sino sobre textos definitivos y expedientes completos y ultimados (Dictámenes 77/03 y 89/03).

Ello significa que cualesquier otros informes sectoriales, así como el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación exigido por el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre toda disposición que, *“conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo”* e incluso, en su caso, los informes de la Intervención General, deben ser siempre anteriores al de la Asesoría Jurídica del Gobierno, pues en caso contrario, se le privaría a ésta de un conocimiento pleno de las observaciones emitidas por aquellos y por consiguiente, de su oportuna valoración jurídica.

Por ello, aconsejamos que no eleven simultáneamente las consultas a la Asesoría Jurídica, y al S.O.C.E., sino que se hagan de forma sucesiva, poniendo en conocimiento de aquella el expediente completo y los informes emitidos por los órganos y servicios propios de la Administración autonómica.

El informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno debe valorarse como un trámite esencial en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y debe pronunciarse especialmente y con la debida amplitud, sobre todas las cuestiones jurídicas que se planteen en el expediente, y en especial, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para normar la materia proyectada, sobre la cobertura constitucional, estatutaria y legal del reglamento propuesto y sobre su rango normativo, sobre los posibles vicios o defectos procedimentales, y como no, sobre cualquier otra observación jurídica que considere preciso para ajustar la norma al principio de legalidad.

También, hemos de aconsejar que para precaver posibles omisiones o incluso impugnaciones judiciales de la norma que pueden conllevar la declaración de nulidad posterior, la Asesoría Jurídica debe indicar en sus informes la preceptividad del Dictamen de este Consejo Consultivo, sobre todo cuando se trate de proyectos de reglamentos en desarrollo de cualquier ley estatal o autonómica (reglamentos ejecutivos).

Finalmente, las observaciones que se efectúen en los informes de la Asesoría Jurídica deben ser ponderadas y valoradas por los órganos correspondientes y, en su caso, reflejadas en el texto definitivo que se adopte y que es, precisamente, el que, en su caso, ha de remitirse a este Consejo Consultivo, ya que no debe olvidarse que éste supone una institución externa a la Administración Pública, por lo que los textos que se nos remitan para dictamen deben ser los definitivos en vía administrativa.

VI.- DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.

La remisión de los expedientes de elaboración de disposiciones administrativas a este Órgano Consultivo ha de ajustarse tanto en su tramitación como en sus efectos a lo dispuesto en nuestra normativa reguladora, constituida por la Ley 3/2001, de 31 de mayo y el Reglamento Orgánico y Funcional aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero, y al amparo de la misma, hemos de emitir las siguientes precisiones.

1) Remisión de los expedientes íntegros.

Para la aprobación de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas es preceptiva la consulta a este Consejo Consultivo (artículo 11, b) de la Ley 3/2001), siendo en los demás reglamentos meramente facultativa (artículo 12, c) de la Ley 3/2001).

En cualquier caso, y dado que es este el último trámite en el procedimiento de elaboración de la norma proyectada, hemos venido exigiendo que el expediente que se eleve a nuestro conocimiento esté completo, pues así lo prescribe el artículo 40.2, b) de nuestro Reglamento, *“expediente administrativo completo, foliado, numerado, debidamente sujeto y con un índice inicial expresivo de los documentos que contiene y del número de folio en que se encuentra cada uno”*.

Con ello se facilita el trabajo, resultando loable la tarea realizada por las distintas unidades administrativas en orden a enviarlos debidamente indexados y enumerados, y notando que cada vez es mayor la escrupulosidad en cuanto a la ordenación cronológica de los sucesivos trámites y de su plasmación documental, por lo que hemos de manifestar el deseo de que no se cese en esta labor encomiable. Debe recordarse que esta exigencia, el envío de los expedientes completos e íntegros, no es caprichosa, sino que responde a razones de seguridad jurídica, y persigue la finalidad de mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológica, los documentos que han debido incorporarse al expediente (Dictámenes 25/01, 2/02, 10/02, 20/02 y 54/03).

También hemos de advertir que con ocasión de la revisión jurisdiccional de disposiciones administrativas de carácter general aprobadas por el Consejo de Gobierno, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, ha anulado parcial o incluso, totalmente los mismos, bien por defectos formales, - la ausencia del Dictamen de este Consejo Consultivo siendo preceptivo, como ocurrió con el Decreto 50/1997, de 3 de octubre, anulado por la Sentencia nº 108, de 22 de febrero de 1999-, o bien por vicios materiales. Pues bien, ante tales supuestos advertimos que la Administración recupera el expediente originario y subsanando sus defectos lo envía a este Consejo Consultivo, sin más. Esta práctica no resulta correcta, pues se ha de iniciar “ex novo” la tramitación de todo el expediente, desde el acuerdo de incoación, hasta su completa prosecución, contemplando la nueva realidad social, que no siempre es coincidente con la que recogió la norma anulada por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2) Expresión del resultado de la consulta.

Una breve reflexión merecen las actuaciones administrativas subsiguientes a la emisión del Dictamen por este Consejo Consultivo. Agradeciendo la comunicación de las normas aprobadas por el Consejo de Gobierno en algunas ocasiones se observa que se ha preterido cómo se ha atendido al Dictamen. Ante ello, invoquemos la norma, en especial lo dispuesto en el artículo 11 de nuestro Reglamento, que impone que cuando las disposiciones generales hayan sido dictaminadas preceptivamente, éstas *“expresarán si se adoptan o no de acuerdo a su dictamen, empleando en el primer*

caso, la fórmula «conforme con el Consejo Consultivo de La Rioja» y, en el segundo, la de «oído el Consejo Consultivo de La Rioja».

ALGUNAS RECOMENDACIONES A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN CUANTO A LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL

De la exposición de ésta, nuestra doctrina en una materia particular, el cauce para el ejercicio de la potestad reglamentaria y la evaluación de los expedientes para materializarla, hemos de extraer, para colaborar con el mejor funcionamiento de la actuación administrativa, las siguientes recomendaciones:

1ª Sobre la iniciación: Este Consejo Consultivo, reiteradamente ha recomendado a los órganos consultantes, que, en todos los casos, debe quedar reflejado de forma expresa, desde el inicio del expediente, qué órgano directivo ha sido el elaborador de la norma, por razones de seguridad jurídica y porque así lo ordena el artículo 67.1º de la Ley 3/1995 (Dictamen 4, 6, 16 y 17/02).

Por todo ello y para evitar inconvenientes, en esta fase inicial, del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, sugerimos que los distintos borradores, se incorporen en el expediente, debidamente enumerados y ordenados cronológicamente, junto con el que ya contenga el texto definitivo sobre el que se recabe nuestro dictamen.

2ª Sobre la Memoria: Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas, la inicial en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -, y otra final, a modo de resumen, de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y eventualmente de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública (Dictámenes 3/98, 57/00, 58/00,25/01, 4/02, 6/02, 9/02, 11/02, 15/02, 17/02, 20/02, 35/02, 54/02, 35/03, 45/03, 54/03, 56/03, 57/03, .61/03, 65/03, 77/03, 80/03, y 89/03).

La Memoria, tanto la inicial, como la que cierre el expediente, no puede convertirse en documentos formales o anodinos expresivos sin más del artículo 67.2 de la Ley 3/1995, con la intención de dar cumplimiento rituario a este trámite legal, sino que ha de encerrar el contenido material querido por la norma, que no es otra, que la motivación de la oportunidad y la legalidad del proyecto, y la evaluación del iter procedimental, tanto en su aspecto interno, como externo, nos referimos en especial, a la acogida o rechazo, de las alegaciones emitidas en la información pública o en la audiencia (Dictámenes 24/00, 43/00, 53/00, 57/00, 58/00, 25/01, 6/02, 10/02, 17/02, 54/02, 13/03 y 54/03).

3ª Sobre el estudio económico: Debe, realizarse un esfuerzo en orden al cumplimiento de lo más completo posible del estudio económico en los proyectos de disposiciones que suponen contracción de gasto público, o en su caso, si se enjuicia que no van a derivarse consecuencias económicas para la Administración, es aconsejable que se razone con más cuidado esta innecesariedad de la Memoria económica (Dictámenes 58/00, 25/01, 56/01, 2/02, 4/02, 6/02, 9/02, 35/02).

4ª Sobre la Tabla de vigencias: insistimos en la necesidad de redactar con precisión en las memorias, las tablas de afectaciones, derogaciones y vigencias, citando, siempre de forma adecuada, las disposiciones de las que trae su causa o a las que afectará la disposición de carácter general proyectada, y procediendo siempre que sea posible, a redacciones íntegras de textos refundidos, en vez de modificaciones parciales que dejen otros anteriores parcialmente en vigor.

5ª Sobre la audiencia corporativa: Como, hemos matizado desde nuestros primeros Dictámenes, en especial 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito, sólo prevé, “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) de la Carta Magna, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

Pese a la preceptividad impuesta legalmente de la audiencia corporativa, y por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24.1, letra d) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (al no existir previsión específica en la tantas veces denunciada, insuficiente y equívoca regulación del artículo 68 de la Ley riojana 3/1995), no es necesario el trámite de audiencia a los interesados – en otro caso, de obligado cumplimiento-, cuando las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, que agrupen o representen a los interesados afectados, hubieran participado en el proceso de elaboración de la norma, por medio de informes o consultas (Dictámenes 77/03 y 89/03).

Consideramos, de acuerdo con nuestra doctrina (Dictámenes 15/00, 16/00, 80/03 y 84/03 entre otros), que la efectiva emisión del dictamen del Consejo Escolar de La Rioja en los estrictos ámbitos de su competencia hace innecesaria la simultánea audiencia corporativa, por entender que todos los intereses afectados del sector, están institucionalizados y representados en dicho Consejo.

6ª Sobre la información pública: Este Consejo Consultivo considera necesario aclarar, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, que el trámite de información pública, en los procedimientos de elaboración de Reglamentos que deba aprobar el Gobierno de La Rioja –de carácter facultativo para la Administración, salvo disposición legal que lo imponga como obligatorio- en ningún caso puede sustituir al de audiencia de los interesados, directamente o por medio de sus organizaciones representativas, que resulta de cumplimiento obligado –con las excepciones que, por ejemplo, contempla el

artículo 24 de la Ley 50/1997, a las que nos hemos referido-. Si se acuerda su realización es a mayor abundamiento, pero nunca para sustituir dicha audiencia.

La amplitud de la consulta popular en el trámite de información pública prevista en el artículo 68 de la Ley 3/1995, puede eclipsar, sobre todo cuando la información pública es decidida de forma facultativa, la preceptividad de la audiencia corporativa, antes mencionada, por lo que debe ponerse especial atención en que la audiencia corporativa es preceptiva y no debe confundirse con el trámite de información pública, ni ser eliminada o sustituida por éste (Dictámenes 13/97, 17/97, 9/99, 39/99, 30/00, 53/01, 4/02, 15/02, 35/02, 54/02, 56/03, 65/03).

7ª Sobre el informe de la Asesoría Jurídica: Ha de ser el último que se emita en vía administrativa, pero siempre ha de recaer antes de remitir el expediente al Consejo Consultivo. La razón es que los informes jurídicos no deben emitirse sino sobre textos definitivos y expedientes completos y ultimados (Dictámenes 77/03 y 89/03). Aconsejamos que no eleven simultáneamente las consultas a la Asesoría Jurídica, y al S.O.C.E., sino que se hagan de forma sucesiva, poniendo en conocimiento de aquella el expediente completo y los informes emitidos por los órganos y servicios propios de la Administración autonómica.

También, hemos de aconsejar que para precaver posibles omisiones o incluso impugnaciones judiciales de la norma que pueden conllevar la declaración de nulidad posterior, la Asesoría Jurídica debe indicar en sus informes la preceptividad del Dictamen de este Consejo Consultivo, sobre todo cuando se trate de proyectos de reglamentos en desarrollo de cualquier ley estatal o autonómica (reglamentos ejecutivos).

8ª Sobre el Dictamen del Consejo Consultivo: Se ha de expresar en la Exposición de Motivos de la norma, si la aprobación del Decreto se hace atendiendo o no al Dictamen del Consejo bajo las fórmulas “conforme” u “oído”, según si se adoptan de acuerdo con nuestro parecer, en el primer caso; o apartándose del mismo, para el segundo. Por último indicar, que los defectos procedimentales advertidos por este Consejo pueden ser subsanados antes de la aprobación de la norma, para así coadyuvar al acierto y legalidad que han de inspirar el ejercicio de la potestad reglamentaria.

=====