

En Logroño, a 19 de enero de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**1/21**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto de modificación del Decreto 12/2017, de 31 de marzo, por el que se regula la Comisión interdepartamental de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de La Rioja, el Consejo riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, y el Registro y Catálogos del registro de agentes del Sistema riojano de innovación, su organización y funcionamiento, en ejecución del mandato legislativo establecido en la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Preliminar**

En el presente dictamen, empleamos las siguientes siglas y abreviaturas:

-ADER= Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.

-APCAR = Administración pública de la CAR.

-art/s.= artículo/s.

-BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

-CA= Comunidad Autónoma.

-CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.

- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.
- cfr.= Confróntese, véase.
- CIDEI= Comisión interdepartamental de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de La Rioja.
- CRIDEI= Consejo riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de La Rioja.
- Consejería actuante/consultante = Consejera de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja.
- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- DGRIN= Dirección/Directora General de Reindustrialización, Innovación e Internacionalización de la Consejería actuante.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.
- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.
- I+D+I= Investigación, desarrollo e innovación.
- LCCR'01= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LCTIR'09= Ley (de la CAR) 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación de la CAR.
- LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.
- LGI'3= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.

- LSP'15= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.
- RCCR'02 = Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RASRI= Registro del registro de agentes del Sistema riojano de innovación, su organización.
- RCas= Recurso de casación.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (antes SOCE, Servicio de Ordenación y Calidad de los Servicios Públicos).
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica.
- SRI= Sistema riojano de innovación.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.

### **Primero**

La Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 19 de octubre de 2020, dictada por la DGRIN de la Consejería actuante.
- Del mismo órgano y fecha, Memoria justificativa, que examina los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, la oportunidad de la norma, su contenido, fines y objetivos, el título competencial que ostenta la CAR para su aprobación, su impacto presupuestario y económico, así como los trámites del procedimiento de elaboración de la disposición genera. La Memoria enumera también las disposiciones que quedarán derogadas tras la aprobación del nuevo Decreto.
- Primer borrador del Decreto, sin fecha, que contiene, además del articulado, un Anexo I.
- Diligencia de 23 de octubre de 2020, por la que la SGT de la Consejería actuante declara formado el expediente de elaboración de la disposición general proyectada.
- Oficios, de 23 de octubre de 2020, mediante los que se recaban los informes del SOISP, y de la DGSJ.
- Informe de la DGSJ, de 29 de octubre de 2020, favorable al texto del primer borrador, que es el sometido a su examen.
- Informe del SOISP, de 5 de noviembre de 2020, que formula diversas observaciones al articulado del borrador y a su Anexo.

- Informe de la DGRIN, de 12 de noviembre de 2020, que analiza las aportaciones del SOISP y las acoge.
- Segundo borrador del Decreto, sin data, que es el resultado de las modificaciones introducidas tras el informe del SOISP de 5-11-2020.
- Memoria final de la SGT, de 19 de noviembre de 2020, que analiza el *iter* procedimental seguido hasta ese momento, el marco normativo en el que habrá de insertarse el nuevo Decreto, la justificación de su oportunidad y su estructura y contenido; y que examina las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en la tramitación del proyecto de Decreto.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23 de noviembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 24 de noviembre de 2020, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 26 de noviembre de 2020, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El art. 11.c) LCCR'01 determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR'02.

En este caso, el reglamento proyectado pretende modificar el Decreto 12/2017, de 31 de marzo, que regula la organización y funcionamiento de la Comisión (CIDEI), el Consejo (CRIDEI), y el Registro de agentes (RASRI) del Sistema riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (SRI), en ejecución de la Ley de la CAR al respecto (LCTIR'09); por eso, señalamos en nuestro dictamen D.14/2017 (emitido sobre el que luego sería el precitado Decreto 12/2017) y reiteramos ahora:

-Que el art. 2.1 LCTIR'09 concibe el SRI como *“todos aquellos agentes, estructuras e instrumentos, públicos y privados, que participan activamente en el desarrollo de la capacidad de innovación de La Rioja, estableciendo entre sí a lo largo del proceso de innovación múltiples interconexiones”*.

-Que, *“entre los órganos a través de los cuales la APCAR impulsará la coordinación e integración del SRI”*. se encuentran la Comisión (CIDEI; arts. 13.1-a y 14 LCTIR'09) y el Consejo (CRIDEI; arts. 13.1.b) y 15 LCTIR'09).

-Que el art. 29-1-a LCTIR'09 dispone la creación del Registro de Agentes del SRI (RASRI), *“con el objeto de inscribir al personal investigador, Centros tecnológicos y de investigación, las Empresas innovadoras y demás Agentes del SRI”*.

-Que la LCTIR'09, junto a la habilitación genérica para su desarrollo reglamentario que establece su DF1ª, también prevé, de modo específico, que se determinarán reglamentariamente la organización y funcionamiento de la CIDEI (art. 14), del CRIDEI (art. 15.5) y del RASRI (art. 29.3).

-Que *“esa normación reglamentaria constituye el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado, que, en la medida en que se dictará en desarrollo de una Ley autonómica, ha de ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo”*.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR'01 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

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

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR'05, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

#### **1. Consulta previa**

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR'05 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

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

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR'05: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la APCAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

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

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1

LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el caso presente, no consta que, con carácter previo al inicio del procedimiento reglamentario, tuviera lugar ninguna consulta previa.

Ciertamente, por razón de su contenido, la norma proyectada se encuentra en varios de los supuestos de excepción contemplados por el art. 32 *bis*.2 LFAR'05, pues las modificaciones introducidas en la composición del Consejo (CRIDEI) o en el Registro (RASRI) carecen de un impacto significativo directo en la actividad económica; no imponen obligaciones relevantes a los destinatarios; y sólo modifican de modo muy parcial las disposiciones normativas ya contenidas en el Decreto 12/2017.

Sin embargo, al alterarse la regulación del CRIDEI, el nuevo Decreto estaría regulando *“la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de”* las *“funciones u órganos”* del Gobierno de La Rioja, debiendo recordarse que, conforme a los arts. 13.b) y 15 LCTIR'09, el CRIDEI es el *“órgano consultivo”* del Gobierno de La Rioja y de la CIDEI en materia de I+D+I, y también un órgano de *“participación de la comunidad científica y de los agentes económicos y sociales en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política de I+D+I”*.

Esta circunstancia habría justificado, a juicio de este Consejo, la evacuación de una consulta previa de las previstas por el art. 32 *bis* LFAR'05, y, en todo caso (lo anticipamos ya) haber sometido el Anteproyecto al trámite de audiencia establecido por el art. 36 LFAR'05.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

**A)** En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR'05:

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

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 19 de octubre de 2020, fue dictada por la DGRIN, que es el órgano competente de conformidad con los arts. 8.2.3.a) y b) del Decreto 46/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería actuante. Esos apartados incluyen, dentro del ámbito de competencias de la DGRIN, las atribuidas a la expresada Consejería en *“materia de investigación, desarrollo*

e innovación por la LCTIR'09” y también “el apoyo y coordinación de todos los Agentes” del SRI.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR'05 dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución de 19 de octubre de 2020, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, no contiene ninguna referencia al “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19), cuestiones que la Resolución de inicio no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica de rango reglamentario, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 LFAR'05- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

Sea como fuere, las omisiones señaladas carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado. En primer lugar, porque la Resolución de inicio ha sido dictada por un órgano competente para hacerlo, según hemos indicado. Por otra parte, porque la CAR tiene competencias estatutarias para regular la materia y porque, además, la norma en tramitación ha de desarrollar una norma legal que le presta cobertura (LCTIR'09). Al respecto, nos remitimos a las consideraciones contenidas en el F.J.3º de este dictamen en relación a la competencia estatutaria y a la cobertura legal del reglamento proyectado. Y finalmente, desde una óptica *formal*, porque la mención al título competencial autonómico -el que resulta del art. 8.1.24 EAR'99- se realiza en la Memoria justificativa de 19 de octubre de 2020, que complementa en esto a la Resolución de inicio.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR'05:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada y la Memoria justificativa de 19 de octubre de 2020 cumple adecuadamente las prescripciones del precepto examinado.

En particular, sobre los efectos económicos de la norma proyectada, la Memoria argumenta que *“la aprobación de este Decreto tiene un impacto nulo, dado que se trata de modificaciones regulatorias de carácter técnico o cuyo contenido no implica en modo alguno incremento de costes administrativos”*.

Esta observación resulta razonable a criterio de este Consejo: i) por un lado, porque el RASRI se encuentra ya en funcionamiento y las modificaciones que van a introducirse en él (la inclusión de los *“grupos de investigación”* como sujetos susceptibles de inscripción), solo obligará a adaptar ligeramente algunos modelos normalizados de solicitud de inscripción, tarea que puede ser asumida sin coste alguno por los propios servicios de la Consejería responsable de la llevanza del RASRI; y ii) por otro lado, las alteraciones en la composición del CRIDEI son económicamente irrelevantes pues, conforme al art. 11.3 del Decreto 12/2017 (apartado que no está entre aquellos cuya modificación se pretende), *“la asistencia y trabajo en el CRIDEI no dará derecho a la percepción de retribución alguna”*.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 LFAR’05 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 23 de octubre de 2020.

## **5. Trámite de audiencia.**

**A)** La LFAR’05 regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 a cuyo tenor:

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

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público.*

*Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

**B)** El art. 133.2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

*“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella*

*tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.*

C) En el presente procedimiento, según expone la Memoria de 19 de octubre de 2020, el Anteproyecto no ha sido sometido al trámite de audiencia “*por tratarse... de una disposición que regula la organización de la APCAR*”.

D) Como hemos señalado al analizar la omisión de la consulta previa, el reglamento proyectado habrá de regular la composición del CRIDEI, que es un órgano de la APCAR, por lo que, en principio, la regla general de sometimiento del texto reglamentario al trámite de audiencia quedaría exceptuada.

Sin embargo, el CRIDEI es un órgano legalmente llamado a servir de cauce a la participación “*de la comunidad científica y de los agentes económicos y sociales*” en la determinación y ejecución de la política autonómica en materia de I+D+I (art. 15.1 LCTIR’09). Siendo ello así, las normas que contiene el reglamento en tramitación no se limitarán a la mera *organización interna* de la Administración o del Sector público de la CAR, sino que desplegarán la inevitable *proyección externa* ínsita en la naturaleza del CRIDEI: un órgano, se reitera, con funciones *de participación*, y que, por ello mismo, no está compuesto estrictamente por autoridades o funcionarios de la CAR, sino también por representantes de Administraciones, instituciones y entidades ajenas a la Administración autonómica.

En definitiva, nos hallamos aquí ante la *excepción de la excepción* descrita por el art. 36.2 (párrafo primero, inciso primero) de la LFAR’05, pues la disposición objeto de este dictamen habrá de regular “*la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de*” las “*funciones u órganos*” de la APCAR.

Con ello, el trámite de audiencia resulta aquí preceptivo.

A nuestro juicio, la razón de ser de esa regla jurídica es clara, y del todo coherente con el sentido general del art. 36 LFAR’05, que se muestra evidente a la luz del art. 105.a) CE.

Como ha recordado la STS de 12 de octubre de 2008 (RCas. 35/2006), el art. 105.a) CE “*viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*”.

Pues bien, si, por imperativo del art. 105.a) CE, debe darse audiencia a los ciudadanos (esto es, procurarse su participación) en los procedimientos de elaboración de aquellas disposiciones reglamentarias que afecten a sus “*derechos o intereses legítimos*”, también debe conferírseles audiencia cuando esas disposiciones incidan en la regulación

de órganos que, precisamente, *institucionalizan* la participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, pues esas políticas, de un modo u otro, afectarán a sus derechos e intereses legítimos.

**E)** En definitiva, el que una norma reglamentaria sea de naturaleza organizativa no permite descartar, sin más, que carezca de efectos *ad extra* que obliguen a someterla a audiencia en el curso de su procedimiento de elaboración.

Así lo ha advertido la STS, 3ª, de 12 de diciembre de 2019 (RCas. 194/2018), en la que, interpretando el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y citando pronunciamientos previos, ha recordado que disposiciones organizativas son aquellas que: “*entre otros requisitos, no tiene(n) otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorar*” y que, a efectos de determinar si en la tramitación de tales proyectos de disposición general debe observarse un trámite de audiencia, debe aquilatarse con precisión “*la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan*”; pues “*el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.*”

En el caso presente, no parecen necesarios mayores abundamientos para concluir que, al modificarse la composición del CRIDEI y la presencia numérica que en él tienen los representantes de unos u otros sectores e intereses, el reglamento proyectado incidirá, en más o en menos, sobre las condiciones en las que, en lo sucesivo, tendrá lugar la participación de esos sectores e intereses en la determinación, ejecución y seguimiento de la política científica de la CAR.

**F)** Por ello, en suma, la Consejería actuante debería garantizar que el Anteproyecto sea objeto del correspondiente trámite de audiencia con el fin de evitar la consecuencia que se seguiría de su omisión, consecuencia que es la establecida por el art. 47.2 de la LPAC'15, a saber, la nulidad de la propia norma reglamentaria, como ha señalado con reiteración la jurisprudencia, de entre la que puede citarse -a título de mero ejemplo- la antes referida STS de 12 de diciembre de 2019.

**G)** Sobre la manera en que, en este caso concreto, haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR'05 contempla dos formas diferentes de sustanciar la *audiencia*.

**i)** Una, que podría denominarse *audiencia pública, o general*: “*la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General*

*Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados... ”.*

**ii)** Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia *corporativa*: “*Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*”

No obstante, a este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR’05 parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la *audiencia pública* (“*la Dirección General competente... publicará...*”), y optativo a la *audiencia corporativa* (“*Asimismo, podrá también...*”).

**H)** Por último, es necesario recordar que, cuando la Ley atribuye a un órgano funciones de participación y representación de los intereses afectados por un determinado ámbito material de la actuación administrativa (como aquí sucede con el propio CRIDEI en relación con la política científica, *ex art. 15.1 LCTIR’09*), la *audiencia corporativa* exigible en los procedimientos reglamentarios que versen sobre esa materia puede entenderse satisfecha para con las entidades representadas en dichos órganos si se ha garantizado en ellos la intervención de aquél órgano. Así lo hemos señalado, entre otros, en los dictámenes D.7/08, 56/13 y 63/13.

**I)** Como conclusión de lo expuesto hasta aquí, el presente procedimiento reglamentario debería incluir, como trámite preceptivo, la audiencia prevista por el art. 36.1 LFAR’05, tanto en su modalidad de audiencia pública o general, como en la de *audiencia corporativa*; audiencia corporativa que, a su vez, puede tener lugar en la forma descrita por el art. 36.1 LFAR’05, o incluso –lo que quizá sería más oportuno, a la vista del contenido de reglamento proyectado– mediante la remisión del texto al CRIDEI, con el fin de que sea examinado en su seno y de que puedan formular alegaciones sobre ese texto o bien el órgano como tal, o bien las distintas instituciones, sectores e intereses representados en él, de lo que habrá de quedar constancia en el acta de la sesión correspondiente e incorporar la misma al expediente del Anteproyecto.

**J)** Todo ello, con la única salvedad de que existieran “*razones graves de interés público*” que justificasen la supresión de ese trámite (art. 36.2-2 LFAR’05); razones que a este Consejo no se le alcanzan y que, en la hipótesis de concurrir, deberían motivarse convenientemente por la Consejería actuante.

**K)** En cuanto a la ordenación procedimental que, a criterio de este Consejo Consultivo, sería necesaria para subsanar la omisión advertida, nos remitimos al apartado 8º del presente Fundamento Jurídico Segundo.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el art. 38 LFAR'05:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

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

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

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

**A)** Mediante oficios de 23 de octubre de 2020, la SGT de la Consejería actuante recabó los informes del SOISP y de la DGSJ. Esas peticiones, formuladas simultáneamente, se realizaron sobre el primer borrador del texto.

**B)** La DGSJ emitió su parecer en fecha 29 de octubre de 2020, en sentido favorable al texto que le fue sometido.

**C)** El SOISP, que se pronunció el 5 de noviembre de 2020, sugirió diversas modificaciones, que la DGRIN analizó en su informe de 12 de noviembre de 2020 y que incorporó al texto, dando así lugar a un segundo borrador, que la DGSJ no ha tenido ocasión de examinar.

**D)** El *iter* descrito no es conforme con el art. 38.3 LFAR'05 (antiguo art. 39.3 LFAR'05). Como hemos indicado en numerosos Dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19, por todos) el espíritu que anima el actual art. 38 LFAR'05 –y singularmente su apartado 3º- es que la intervención de la DGSJ (que no es sólo *preceptiva*, sino que también ha de ser *última*) se produzca en la

fase final, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen del Consejo Consultivo. Se trata con ello de que la DGSJ pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades.

E) En este caso, al haberse producido una modificación del borrador respecto de la cual la DGSJ no ha tenido oportunidad de pronunciarse, resultaría necesario –lo anticipamos ya- que en aras al correcto cumplimiento del art. 38.3 LFAR’05, se garantizase que la intervención de dicha DGSJ en la fase de informe tuviese el carácter de final y última.

Sobre la forma de satisfacer esa exigencia en este procedimiento concreto, nos remitimos al último apartado de este Fundamento Jurídico.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR’05:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final de 19 de noviembre de 2020, que analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en el procedimiento reglamentario, a la que se acompaña un segundo borrador de la disposición proyectada.

## **8. Subsanación.**

A juicio de este Consejo Consultivo, las deficiencias señaladas (en los apartados 5 y 6 de este Fundamento Jurídico) deben ser subsanadas de un modo que asegure la ordenación lógica y cronológica del procedimiento reglamentario y la conservación de los demás trámites, como puede ser el siguiente:

1/ Someter el segundo borrador de la disposición proyectada (al ser el más depurado) al trámite de audiencia de los interesados.

2/ Si (en una primera hipótesis), tras ese trámite de audiencia, la Consejería actuante estima que procede redactar un tercer borrador, éste debe ser sometido (siguiendo el orden de trámites establecido por el art. 38 LFAR) a la fase de informes, para recabar: primero, el del SOIPS (del que eventualmente puede derivarse la necesidad de elaborar un cuarto borrador) y, por último, el de la DGSJ (del que eventualmente también podría derivarse un quinto borrador).

3/ Pero, si (en una segunda hipótesis), del precitado trámite de audiencia, no resulta la necesidad de redactar un tercer borrador, podría pasarse a la fase de informes, reduciendo ésta a recabar el de la DGSJ sobre el segundo borrador.

4/ En cualquiera de las dos hipótesis expresadas, estimamos que debe redactarse una nueva Memoria final que exprese los cambios operados en la tramitación y las eventuales modificaciones introducidas en el texto de la norma.

5/ Finalmente, en todo caso, ha de recabarse preceptivamente un nuevo dictamen de este Consejo Consultivo.

### **Tercero**

#### **Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.**

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

Como ya indicamos en el dictamen D.14/17, en este caso tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 8.1.24 EAR´99, a cuyo tenor la CAR tiene competencia exclusiva en materia de *"investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado"*.

Esta competencia tiene, además, una indudable proyección organizativa, que se manifiesta en la creación de órganos como el CRIDEI, que entraña el ejercicio por la CAR de las competencias que, para la creación de su Administración y su Sector público, le reconocen los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR'99.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto pues (como hemos señalado al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo), en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 8.1.24 EAR'99, el legislador autonómico ha dictado (además de otras anteriores) la reiterada LCTIR'09.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, o en el propio D.14/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

En lo que interesa a este dictamen, la LCTIR'09 contempla la existencia del CRIDEI, que es *“es el órgano consultivo del Gobierno y de la CIDEI, adscrito a la Consejería competente en materia de I+D+I, para promover la participación de la comunidad científica y de los agentes económicos y sociales en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política de I+D+I en la CAR”* (art. 15.1 LCTIR'09).

La LCTIR'09 determina la composición de este órgano, así como la duración del mandato de sus miembros y sus funciones (apartados 2, 3 y 4 del art. 15 LCTIR'09). Además, defiere la regulación de su organización y funcionamiento a un desarrollo reglamentario, que es que actualmente se contiene en el Decreto 12/2017, que la norma proyectada habrá de modificar.

Por otro lado, el art. 29.1 LCTIR'09 define el RASRI como un Registro *“de naturaleza administrativa y de carácter público”* que *“dependerá, orgánica y funcionalmente, de la Dirección General que tenga atribuidas las competencias en materia de innovación”* y cuyo objeto es la inscripción del *“personal investigador, Centros tecnológicos y de investigación, las AEI, Empresas innovadoras y demás Agentes del SRI”*.

El precepto añade que la finalidad primordial del RASRI es constituir una herramienta para la ejecución de la política autonómica en materia de I+D+I, y así: *“La inscripción en el Registro será preceptiva para todas aquellas personas físicas o jurídicas, o agrupaciones de las mismas, que quieran acogerse a los beneficios que se establezcan por la CAR en virtud de la presente Ley. Consecuentemente, las acciones*

*previstas dentro de los sucesivos planes autonómicos deberán contemplar los derechos y obligaciones de las personas, grupos y centros inscritos”.*

En cuanto a su organización, el mismo precepto señala que: *“el Registro estará formado por varias Secciones, en las que se inscribirán separadamente el personal investigador, ya sea de forma individual o en grupos de investigación, los centros tecnológicos y de investigación, las AEI, las empresas innovadoras y los demás agentes del SRI que se determinen reglamentariamente”.*

En fin, el art. 29.1 LCTIR’09 establece la regulación básica del procedimiento de inscripción y de las causas y procedimiento de cancelación de las inscripciones; y el art. 29.3 LCTIR’09 remite la concreción de su organización y funcionamiento a una ulterior determinación reglamentaria, hoy contenida también en el Decreto 12/2017.

**3.** En cuanto al **rango formal** de la norma proyectada, es exactamente el querido por la LCTIR’09, pues su DF1ª habilita al Gobierno (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, *ex art. 24.1-a EAR’99*) a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución; y, dado que la actual regulación reglamentaria de esa Ley se encuentra contenida en el Decreto 12/2017, es preciso una norma de igual rango formal para modificar este.

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

## **Cuarto**

### **Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto**

#### **1. Observaciones generales.**

Como hemos expuesto, los arts. 15 y 29 LCTIR’09 definen los elementos esenciales del CRIDEI (composición y funciones) y del RASRI (naturaleza jurídica, sujetos susceptibles de inscripción y régimen de organización y funcionamiento).

El Gobierno autonómico ha desarrollado reglamentariamente la LCTIR’09 mediante la aprobación del Decreto 12/2017, que habrá de verse modificado en dos aspectos: la composición del CRIDEI y la inclusión expresa de los grupos de investigación como sujetos que pueden inscribirse en el RASRI.

A tal efecto, el Anteproyecto cuenta con tres arts, una DA y una DD: el art. 1 daría nueva redacción a los arts. 11, 18, 20, 21, 23 del Decreto 12/2017; los arts. 2 y 3 modificarían sus Anexos I, II y III; la DA habilitaría la modificación de los Anexos; y,

finalmente, la DD, que reproduce el contenido de la del Decreto 12/2017, privaría de vigor a los preceptos reglamentarios objeto de modificación.

En términos generales, el texto objeto de este dictamen merece a este Consejo Consultivo un juicio favorable, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan sobre preceptos concretos del Anteproyecto remitido.

## **2. Observaciones relativas al art. 11.1.1, *Nombramiento, sustitución y retribución de los vocales del CRIDEI.***

A) El texto proyectado pretende dar una nueva redacción al art. 11 del Decreto 12/2017, con lo que modificaría la composición del CRIDEI, si bien solo en la parte relativa a los “*Representantes del Sector público de La Rioja*” a los que se refiere el art. 15.2.c.1º LCTIR’09, apartado que el art. 11.1.1 del Anteproyecto vendría a desarrollar, al establecer:

*“1. Los vocales del Consejo... constituidos por los Representantes, Órganos, Agentes y personas mencionados en la Ley 3/2009, de 23 de junio, en el artículo 15.2 se nombrarán con acuerdo a la siguiente composición: 1. Representantes del Sector Público de La Rioja: a) Hasta un máximo de cuatro representantes designados por el Consejero competente, en materia de: 1º. Planificación estratégica autonómica, sistemas de inteligencia regional y las áreas de estudios y prospectiva; desarrollo económico y competitividad; 2º. Investigación, desarrollo e innovación; 3º. Internacionalización; 4º. Universidad; 5º. Política científica; b) Un representante designado por el Consejero competente que ostente la representación en materia de control presupuestario”.*

A nuestro juicio este art. 11.1.1 está aquejado de una excesiva indeterminación. Si el reglamento debe concretar el marco de posibilidades que la LCTIR’09 ofrece en cuanto a la composición del CRIDEI, es tarea del titular de la potestad reglamentaria dar a esa composición una regulación acabada, que no requiera ulteriores especificaciones.

B) Por una parte, mientras la actual redacción del art. 11.1 del Decreto 12/2017 preestablece el número de representantes del Sector público autonómico (uno por Consejería, más otros dos), el proyectado art. 11.1.1.a) permitiría un número variable de “*hasta un máximo de cuatro representantes*”, a los que habría de añadirse uno más (art. 11.1.b).

Centrándonos en el inciso “*hasta un máximo de cuatro representantes*”, parece claro que el Reglamento debería determinar agotadoramente el número de representantes del Sector público autonómico; número que, como es evidente, puede afectar al régimen de formación de mayorías para la adopción de acuerdos en el seno del CRIDEI.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por ejemplo, en el D.73/20), la composición de un órgano colegiado debe regularse por completo mediante normas jurídicas *previas* (arts. 15.3 LSP’15 y 17.1-c LFAR’03) pues, de otro modo, si se dejase su

concreción al arbitrio del propio órgano, de su presidente o de cualquier otra autoridad administrativa, sería posible alterar a conveniencia la conformación del propio órgano.

C) Al hilo de esta observación, nos permitimos realizar una reflexión sobre la presencia en el CRIDEI de un representante de la ADER: i) el vigente art. 11.1 prevé de modo necesario que un representante de la ADER forme parte del CRIDEI; ii) con la redacción propuesta, el nuevo art. 11.1.1.a), todo lo más, contendría una referencia a la materia “*desarrollo económico*”, por lo que, dada la indeterminación a que nos hemos referido, podría suceder que no estuvieran representadas en el CRIDEI ni la Consejería competente en materia de “*desarrollo económico*” ni la propia ADER, lo que, añadimos ahora, resulta llamativo a la vista de los objetivos y funciones que a la ADER encomienda su Ley creacional (cuyo art. 3.2 LADER’97 concreta, entre otros, en los de “*fomentar la competitividad de las empresas riojanas mediante la implementación de... la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico*” o “*promover actuaciones y fomentar proyectos de investigación, desarrollo e innovación*”) y que, como puede verse, están estrechamente vinculados, *ratione materiae*, a la actividad administrativa en materia de I+D+I.

D) Por otra parte, el nuevo art. 11 debería aclarar a quién corresponde la propuesta designación de los representantes del Sector público autonómico. En efecto, según la redacción que luce en el proyecto, los representantes serán: “...*designados por el Consejero competente, en materia de: 1º Planificación estratégica ... 2º Investigación, desarrollo e innovación. 3º Internacionalización...*”. Pues bien, ese texto se presta a dos interpretaciones: i) una, según la cual esa designación se hará *por* el “*Consejero competente*” (sin que se especifique a qué Consejero se refiere) *entre* autoridades y funcionarios de las Consejerías competentes en las materias enumeradas por el art. 11.1.a); y ii) otra, según la cual la designación de cada representante se hará *por* los Consejeros competentes en cada una de las materias enumeradas por el art. 11.1.1.a), *entre* autoridades y funcionarios de sus respectivas Consejerías. Con el fin de evitar dudas interpretativas, resultaría necesario dar al precepto una redacción menos equívoca. Además, la expresión Consejero debería sustituirse por la de “*persona titular de la Consejería*”, más acorde con las recomendaciones sobre el lenguaje normativo.

E) Por último, nos permitimos advertir que quien debe acordar el nombramiento de los representantes no es tanto uno u otro de los miembros del Gobierno como el Consejo de Gobierno, por disponerlo así el art. 15.2 *in fine* LCTIR’09, aunque el art. 11.1 del vigente Decreto 12/2017 ya lo indica así expresamente en su párrafo 3º, que se mantiene también, con su actual redacción, en el texto proyectado.

### **3. Observaciones relativas al artículo 18.1.a), Organización del RASRI.**

A) El art. 18.1.a) del Decreto 12/2017 pasaría a disponer que el RASRI: “...constará de las siguientes Secciones: a) Sección de personas y **Grupos de investigación del SRI**: dichas personas podrán inscribirse separadamente ya sea de forma individual o en grupos”. Lo añadido respecto de la vigente redacción es el inciso que hemos destacado en negrita.

B) Sin duda, la inclusión de una mención expresa a los *Grupos de investigación* resulta plenamente arreglada a Derecho. Tal figura está reconocida en la LCTIR’09, que contempla a los Grupos de investigación como uno de los Agentes del SRI en el art. 2.2.c) LCTIR’09; y que, por ello mismo, prevé su acceso a una de las Secciones del RASRI, la del *personal investigador*” en el art. 29.1.d) LCTIR’09; Sección en la que -como acertadamente prevé el art. 18.1.a) del reglamento proyectado- se incluirán los *Grupos de investigación*. Pero, precisamente por incorporarse esa mención explícita a los *Grupos de investigación*, el inciso segundo del nuevo art. 18.1-a (a cuyo tenor: “dichas personas podrán inscribirse separadamente, ya sea de forma individual o en grupos”) resultaría más claro si indicara que “...las personas podrán inscribirse de forma individual o en grupos de investigación.

C) Por otro lado, podría aprovecharse la modificación del Decreto 12/2017 para suprimir del art. 18.1.a) del Decreto 12/2017 el adverbio “separadamente” que, sin duda, se tomó del tenor literal del art. 29.1.d) LCTIR’09 y que, en ese precepto legal, se refiere a la organización del RASRI en Secciones *separadas* (una por cada clase de sujetos inscribibles) y a la inscripción, en esas Secciones, de las diferentes clases de sujetos que pueden acceder al Registro (“*el personal investigador, los Centros tecnológicos, las AEI, las empresas innovadoras, y los demás agentes del SRI que se determinen reglamentariamente*”).

### **4. Observaciones relativas a la DA Única, Habilitación para la modificación de los modelos de Anexo.**

A) A tenor de la DA Única del Anteproyecto, “los Anexos incluidos en el presente Decreto podrán ser modificados sin suponer una modificación de la propia norma”. Sin embargo, el texto no identifica el *órgano al que se habilita* para proceder a esa modificación ni precisa el *instrumento normativo a través del cual* habrá de hacerse efectiva esa habilitación. Cabalmente, sólo puede tratarse del titular de la Consejería competente por razón de la materia, quien habrá de ejercer esa habilitación mediante la correspondiente Orden (cfr. arts. 42.1.e) y 46.1 LGI’03 y 31.1-b L FAR’05). Resulta obvio que el propio Gobierno autonómico puede decidir en el futuro modificar el contenido de los Anexos, pero no en virtud de una innecesaria habilitación conferida *a sí mismo* a través de una norma reglamentaria emanada del propio Gobierno, sino en uso de la potestad

reglamentaria que le otorga, con carácter general, el art. 24.1.a) EAR'99 y que es reiterada específicamente en la DF 1ª LCTIR'09.

**B)** La redacción de la rúbrica de la DA Única puede mejorarse, pues parece querer referirse a la *modificación de los modelos de solicitud contenidos en los Anexos*.

### **5. Observaciones relativas a la DD Única.**

El texto contiene una DD Única, compuesta de dos párrafos. El primero de esos párrafos señala que “*quedan derogados los artículos 11, 18, 20, 21, 23 y Anexos I, II y III del Decreto 12/2017...*”.

Como fácilmente puede advertirse, la incorporación de una DD así al Decreto 12/2017 resultaría equívoca, pues daría a entender que esos preceptos reglamentarios quedan carentes de efecto, lo que, obviamente, no es la intención del redactor del texto, que simplemente quiere modificar el tenor de esos artículos.

Por ello, ese primer inciso resulta superfluo. Si lo que quiere expresarse con él es que, a partir de la entrada en vigor de la modificación, la redacción de esos artículos y anexos será la establecida por el art. 1º del Decreto modificador, y que la anterior redacción queda sustituida por la nueva, tal mandato normativo ya resulta del propio artículo 1.

También es innecesario el segundo de los incisos, que reproduce el contenido de la actual DD Única del Decreto 12/2017 que, a su vez, privó de vigencia al “*Decreto 61/1998, de 6 de noviembre*”. Como es obvio, la derogación del Decreto 61/1998 se produjo ya por efecto del Decreto 12/2017, por lo que no es preciso que el nuevo Decreto reproduzca un contenido dispositivo que ya luce en la actual redacción del Decreto 12/2017.

En definitiva, se aconseja la supresión completa de la DD proyectada.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto, se advierten las omisiones analizadas en los apartados 5 y 6 del Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen, las cuales deben ser subsanadas en la forma señalada en el apartado 8 de dicho Fundamento de Derecho Segundo.

## **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

## **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez Caballero