

En Logroño, a 22 de mayo de 2015, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/15

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Administraciones Públicas y Hacienda, sobre *Anteproyecto de Decreto de creación, organización y funcionamiento del Registro de órganos de representación del personal al servicio del Sector público de la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Administraciones Públicas y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, con la siguiente documentación:

- Memoria justificativa de la Dirección General de la Función Pública, de 30 de enero de 2015.
- Borrador inicial de la disposición proyectada.
- Resolución de inicio, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda iniciar la tramitación de expediente de elaboración una disposición de carácter general, de fecha 17 de marzo de 2014.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica, de fecha 4 de febrero de 2015.
- Comunicación de trámite de audiencia corporativa a la Universidad de La Rioja.
- Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica, de fecha 23 de marzo de 2015.
- Informe, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de fecha 7 de abril de 2015.
- Segundo borrador del texto, tras el informe del SOCE.
- Memoria de tramitación, de la Secretaría General Técnica, de fecha 9 de abril de 2015.

- Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 22 de abril de 2015.
- Memoria final, de la Scretaría General Técnica, de fecha 24 de abril de 2015, tras la cual aparece el último borrador del texto de la disposición.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 24 de abril de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 28 de abril de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda 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 28 de abril de 2015, 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de lo establecido en el artículo 13 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el cual regula la creación del Registro de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, Organismos, Agencias, Universidades y Entidades dependientes, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido, y, en su caso, en qué grado, los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General de la Función Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1.4.g) del Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que “*la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”. La citada Resolución, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

2. Elaboración del borrador inicial.

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

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

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

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 30 de enero de 2015, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Dicho borrador y la Memoria justificativa cumplen

con los requisitos anteriormente transcritos y que preceden, tanto en el expediente como en el tiempo, a la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición.

3. Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

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

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la Resolución de formación de expediente de fecha 4 de febrero de 2015.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.



3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En la Memoria justificativa, a propósito de este trámite, se indica que el borrador del Decreto fue negociado con las Organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación y con el Comité de Empresa, cumpliéndose, de esta manera, con lo establecido en el precepto anteriormente transcrito y justificándose la no necesidad del trámite de información pública en el hecho de ir dirigida la disposición a las propias organizaciones sindicales y de trabajadores que forman parte de los órganos de representación del personal al servicio del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Pese a lo anterior, se ha dado traslado del texto de la disposición propuesta a la Universidad de La Rioja, que se ve afectada igualmente por su contenido, sin que la misma haya realizado manifestación alguna.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

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

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

En el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

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

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta dicha Memoria final de la Secretaria General Técnica de la Consejería, valorando las recomendaciones del SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que vienen a cumplir el citado trámite.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para dictar la disposición proyectada, se encuentra contenida en el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Tal competencia viene expresamente recogida en la Parte expositiva del texto de la disposición

proyectada. Sin embargo, el Registro que se crea y regula no puede considerarse como una institución de autogobierno, por lo que procede suprimir la referencia que se contiene al artículo 8.1.1 EAR '99.

Cuarto

Observaciones concretas al articulado

La disposición proyectada consta de doce artículos, distribuidos en dos Capítulos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

A lo largo de su proceso de elaboración, se han asumido la mayor parte de las recomendaciones realizadas, tanto por el SOCE como por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

En primer lugar, hemos de señalar que la regulación respeta el marco legal que le sirve de cobertura, y que es el ya indicado artículo 13 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, en lo relativo al alcance del citado Registro.

Por otra parte, la disposición proyectada sigue, en parte, el esquema de la Orden Ministerial de 19 de febrero de 2015, y su contenido contiene una regulación con altas dosis de discrecionalidad, como es lo relativo a la organización del Registro, su dependencia, régimen de comunicaciones, etc.

Hay una cuestión planteada por el SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que no ha sido tomada en cuenta, y es la relativa a la declaración de ficheros de carácter personal, indicando que, como los actos objeto de inscripción no se limitan al crédito horario, para lo que ya existe un fichero, denominado de “crédito horario de las organizaciones sindicales”, se recomienda la conveniencia de proceder a crear, en la disposición, un nuevo fichero que proteja la totalidad de los datos inscritos, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la LOPD.

CONCLUSIONES

Primera



La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero