

En Logroño, a 27 de marzo de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

21/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se crea el Registro electrónico de Convenios de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de 30 de septiembre de 2016, a la que sigue un primer borrador de la norma proyectada.
- Memoria inicial, de 3 de febrero de 2017.
- Diligencia de formación del expediente, de 13 del mismo mes.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 24 del mismo mes.
- Informe, de la Jefa de Servicio, que motiva un nuevo borrador del texto, en el que se acogen las observaciones realizadas por el SOCE.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 8 de marzo de 2017.
- Nuevo informe, de la Jefa de Servicio, sobre las observaciones de los Servicios Jurídicos que, al ser estimadas, originan un tercer borrador.

-Memoria final, de 10 del mismo mes.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de marzo de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior 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 14 de marzo de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la 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 nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Como quiera que la presente norma se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, según el cual todos los convenios que se suscriban por la CAR deberán ser inscritos en un Registro administrativo especial, que dependerá de la Consejería con competencias en materia de Secretariado de Gobierno y que dará publicidad a los mismos en el BOR, no cabe ninguna duda acerca del carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra expresada 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 Anteproyecto 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 CAR.

A) 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 el 30 de septiembre de 2016, por la propia titular de la Consejería consultante. El Decreto 81/2015, de 7

de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior atribuye, en su artículo 3.1.2.i), a la Dirección General de Acción Exterior, la competencia para dictar la Resolución de inicio de disposiciones de carácter general en el ámbito de sus competencias; y, excediendo de las mismas la regulación proyectada, resulta adecuado a Derecho que la referida Resolución de inicio sea dictada por la titular de la Consejería.

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

La citada Resolución, cumple, de manera adecuada, con el requisito legal, si bien no menciona las normas legales que debe desarrollar, extremo que posteriormente aparece en la Memoria inicial, por lo que no cabe realizar objeción alguna al presente trámite.

B) 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 3 de febrero de 2017, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto dicho borrador como la Memoria justificativa cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

Únicamente debe hacerse constar que, en lo que se refiere al estudio económico, la Memoria señala que no se incluye el mismo, ya que no se estima coste adicional alguno

relacionado con la puesta en marcha de dicho Registro electrónico, que, además, se realizará con personal propio de la Administración. Sin embargo, en el artículo 5.2, se establece que la gestión del Registro se realizará mediante una aplicación informática que permita su gestión automatizada. Como quiera que esa aplicación no existe en la actualidad, su creación supondrá un gasto, por lo que debiera justificarse el alcance del mismo o explicar los motivos por los que no lo va a suponer. Esta misma doctrina hemos mantenido en nuestros dictámenes D.73/08, D.6/13 y D.8/14, entre otros.

C) 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 Diligencia de formación de expediente del Anteproyecto, de 13 de febrero.

D) 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 el presente caso, no se ha abierto este trámite, al tratarse de un Reglamento de carácter organizativo. No obstante y dado que el artículo 1 califica al Registro electrónico de Convenios como un instrumento de publicidad, transparencia y buen gobierno de la actividad convencional del Gobierno de La Rioja, en los términos de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se desprende que los destinatarios del contenido del Registro son, en definitiva, los propios ciudadanos, por lo que debiera haberse planteado la posibilidad de someter el mismo a información pública, con el fin de dar la mayor difusión y publicidad a la existencia de este Registro, permitiendo incluso la formulación de alegaciones. No en vano, la Constitución, en su artículo 105 b), garantiza a todas las personas el derecho a acceder a la información pública. No obstante, este defecto carece de eficacia invalidante.

E) 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 determine 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 expediente, consta tanto el informe del SOCE como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. No obstante, debe señalarse que, en la Memoria inicial, se hace referencia a la conveniencia de solicitar un informe a la Dirección General de las Tecnologías de la Información y la Comunicación; y dicho informe no consta en el expediente que se nos ha remitido, probablemente por no haberse incluido entre los necesarios en la Diligencia de formación de expediente, razón por la que debiera aclararse esta circunstancia.

F) 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, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de 10 de marzo, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición proyectada.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con corrección la tramitación legalmente prevista para el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

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

En la parte expositiva de la disposición, a la hora de justificar la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, se mencionan: i) la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica, que promueve, en su regulación, una Administración pública abierta, transparente y accesible, garantizando el uso de los medios electrónicos, respondiendo a estos principios la implantación del Registro electrónico de Convenios; y ii) la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público, que establece el régimen jurídico de los Convenios, fijando su contenido mínimo, clases, duración y extinción y potencia el control del Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, tales normas legales, en realidad, son las que prestan cobertura a la regulación proyectada; pero no aluden a la competencia de la CAR para dictar tal regulación. Esa competencia estatutaria se encuentra recogida en el artículo 26.1 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que atribuye a la CAR, la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado; por lo que dicha mención deberá incluirse en la parte expositiva de la disposición proyectada.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la CAR para dictar la disposición proyectada, así como su necesaria cobertura legal y el adecuado rango reglamentario que presenta.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

La disposición proyectada consta de diez artículos, distribuidos en IV Capítulos, una Disposición Transitoria (DT) Única, dos Disposiciones Adicionales (DA), una Derogatoria (DD) y dos Finales (DF). El texto es fruto de la incorporación de las sugerencias realizadas por el SOCE y por los Servicios Jurídicos, que han sido incorporadas a través de los borradores núms. 2 y 3 del texto proyectado.

Por otra parte, tratándose de una norma de carácter organizativo, poco puede indicarse acerca del contenido de su articulado, salvo que el mismo respeta el contenido de las normas legales que le sirven de cobertura en lo relativo a convenios inscribibles; adscripción; accesibilidad a su contenido; publicidad y traslado al Parlamento.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la cobertura legal y el rango normativo adecuados.

Segunda

El Anteproyecto de disposición es conforme a Derecho.

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