

En Logroño, a 31 de Julio de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Antonio Fanlo Loras, D. José María Cid Monreal, quien además actúa como Secretario, y Dña María del Bueyo Díez Jalón, que actúa como ponente, emiten por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

34/01

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas se ha tramitado expediente de elaboración de una disposición de carácter general, formado por diez documentos (10) y un total de sesenta folios (60). El objeto de la mencionada disposición reglamentaria es el desarrollo de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Segundo

El primer borrador que configura el articulado de la norma reglamentaria consta de 14 folios y junto con la Memoria justificativa del mismo datan del 3 de mayo de 2001.

Tercero

Según consta en el documento nº 3 del expediente, dicho borrador fue sometido al informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, en el que se evacuaron los reparos pertinentes sobre los procedimientos de concesión y revocación y sobre el orden de precedencias.

Cuarto

Fruto de tales observaciones fue la redacción de un segundo borrador del proyecto de reglamento, de fecha de 22 de mayo de 2001, al que se acompañó su Memoria justificativa de igual fecha y obrantes en el expediente con los documentos nº 4 y 5 respectivamente. Este segundo borrador fue elevado a consulta, a instancia del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que emitió su informe el 22 de junio de 2001 (documento nº 6).

Quinto

Sobre el citado borrador se introdujeron las precisiones observadas en los respectivos informes y se elaboró el que ahora se eleva a consulta del Consejo Consultivo junto con su Memoria justificativa, ambos de fecha de 26 de junio de 2001 (documentos nº 7 y 8); sometiéndose previamente al dictamen de la Abogacía del Estado en La Rioja

(documento nº 9) y al evacuado por la Secretaria de Estado de Organización Territorial del Estado en materia de competencia de las Corporaciones Locales (documento nº 10)

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 28 de junio de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 3 de julio de 2001, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja , remite para Dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja a través de su Presidente, el expediente tramitado sobre el asunto referido por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas.

Segundo

Mediante escrito de fecha el 5 de julio de 2001, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 11, éste 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, según el artículo 8.4, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: “c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Nos hallamos ante un reglamento ejecutivo o de desarrollo de una ley autonómica que da cumplimiento a la remisión normativa contenida, por un lado en el artículo 25.2º de la Ley 1/2001 en lo tocante al régimen de precedencias en los actos oficiales organizados por autoridades e instituciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y, por otro, en la Disposición Adicional Primera de la reiterada ley autonómica en lo que respecta a la determinación de las características de las condecoraciones, procedimiento para la concesión de honores y distinciones y características del “*Libro de Honor de La Rioja*” y del “*Libro de Oro de La Rioja*”, así como el órgano gestor de ambos.

La elevación de la consulta sobre esta materia al Consejo Consultivo de La Rioja goza de un carácter **preceptivo** por tratarse de un procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley autonómica .La **preceptividad** del dictamen del Consejo de Estado, o en su caso, de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ha sido recordada por reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, SS. TS 16-6-84, Ar. 3909; 18-3-85, Ar. 1415; 22-4-85, Ar. 2217; 1-10-85, Ar. 4530; 24-1-86, Ar. 15; 3-3-86, Ar. 1051; 11-4-86, Ar. 1742; 20-6-86, Ar. 3581; 31-5-86, Ar. 4603; 21-10-86, Ar. 5498; 9-6-86, Ar. 6758; 16-12-86, Ar. 8111; 19-1-87, Ar. 431; 14-5-88, Ar. 3866; 20-5-88, Ar. 3911; 6-6-88, Ar. 4533; 26-7-88, Ar. 6329; 3-10-88, Ar. 7419; 7-2-89, Ar. 1089; 15-3-89, Ar. 2708; 5-4-89, Ar. 3153; 19-12-89, Ar. 2901; 18-12-90, Ar. 10532; 22-5-91, Ar. 4337; 23-12-91, Ar. 302; 20-1-92, Ar. 622; 16-1-93, Ar. 342; 27-5-93, Ar. 10204; 14-9-94, Ar. 6969; 17-3-95, Ar. 2646; 27-11-95, Ar. 8944; 13-3-96, Ar. 2126; 15-7-96, Ar. 6394; 28-1-97, Ar. 534; 28-1-97, Ar. 1220; 3-2-97, Ar. 1552; 26-2-98, Ar. 1413; 17-4-98, Ar. 3374; 9-6-98, Ar. 4551; 26-9-98, Ar. 6667; 28-9-98, Ar. 7626; 19-10-98, Ar. 7641; 18-11-98, Ar. 9944; 24-11-98, Ar. 9949 y 17-1-00, Ar. 263.

En esta misma línea, la doctrina legal de este Consejo Consultivo ha abundado en la obligatoriedad del dictamen en el supuesto que se informa, reglamentos de desarrollo de una Ley, sea estatal o autonómica, y así citar los Dictámenes 5/97; 6/97; 7/97; 13/97; 17/97; 22/97; 23/97; 29/97; 3/98 y 7/99 ,entre otros.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen sobre la materia, según se ha manifestado en reiteradas ocasiones por este Órgano Consultivo, procede un *juicio de estatutariedad*, examinando la adecuación del texto reglamentario propuesto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), en el que aquél se inserta, amén de la procedencia de un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado en la norma reglamentaria que se somete a consulta a la Ley que le sirve de cobertura o que pretende desarrollar, dando cumplimiento a la remisión normativa que la misma contiene.

Además, y por expresa autorización del artículo 3.2º del Reglamento de este Consejo Consultivo, quedamos legitimados para incluir *juicios de oportunidad o de conveniencia* así como de técnica o calidad legislativa, con la conocida auto-restricción que en esta materia venimos imponiéndonos para limitarlos a aspectos de seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración Pública, prescindiendo de cuestiones de opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción (Dictamen nº 17/98).

En resumen, de nuestra función genérica, cual es velar por la satisfacción del principio de legalidad y canalizar la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, derivan tres importantes aspectos cuyo cumplimiento se pretenden satisfacer en la evacuación del presente dictamen:

- a) **Auxiliar** a la autoridad que eleva la consulta a los efectos del ejercicio de sus competencias;

- b) **Garantizar** que el órgano o autoridad consultante actúe en los términos del mandato contenido en el artículo 103 Const., esto es, servir con objetividad a los intereses generales;
- c) **Constituir un control previo**, que tiene su expresión en los dictámenes evacuados que deben revestir las características de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración Autonómica en los términos empleados por el Título IV Const. (S. TS 16-7-96, Ar. 6428).

Segundo

Enjuiciamiento sobre el cumplimiento de los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995 y normativa complementaria

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el sistema de fuentes del Derecho Administrativo, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- A) INICIACIÓN: El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º Ley 3/1995).
- B) MEMORIA JUSTIFICATIVA: El mismo va acompañado de la memoria expresiva del marco jurídico en que se inserta la norma, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995).
- C) ESTUDIO ECONÓMICO: Según se detalla en la memoria no se precisa, ya que la disposición reglamentaria proyectada carece de contenido económico (artículo 67.3º Ley 3/1995).
- D) TABLA DE VIGENCIAS Y DISPOSICIONES AFECTADAS: En el apartado V de la Memoria justificativa del proyecto de reglamento se enuncian las disposiciones derogadas, y así recuerda que la Ley 1/2001 deroga el Reglamento de Protocolo, Honores y Distinciones de la extinta Diputación Provincial de Logroño y el Decreto 21/1985, de 17 de mayo, por el que se establecen las Medallas de la Comunidad Autónoma de La

Rioja. Por su parte, como disposición afectada, que será derogada por el Reglamento que se proyecta expresamente cita, la Orden de 4 de junio de 1985, reguladora de las características de la Medalla de La Rioja (artículo 67.3º Ley 3/1995).

E) INFORME DE LA ASESORIA JURÍDICA DEL GOBIERNO DE LA RIOJA: También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el documento nº 6 del expediente con tres folios (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA: de forma potestativa y no preceptiva dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *“1º. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

En la memoria justificativa del proyecto no se hace mención a la sumisión a información pública ni a la concesión del derecho de audiencia de los ciudadanos bien sea directamente o a través de asociaciones u organizaciones reconocidas en las leyes (artículo

105, a) Const.); sin embargo la naturaleza jurídica de la materia que contiene la norma no implica que necesariamente se hayan de dar cumplimiento a los referidos trámites de instrucción del expediente.

El propio Consejo de Estado al interpretar el artículo 105,a) Const., ha expresado que fomenta y facilita la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de Reglamentos; pero ni dicha audiencia es hoy una fase obligatoria del procedimiento ni su omisión comporta fatalmente la nulidad del reglamento por inconstitucionalidad (D. nº 44.288, de 1-7-82).

En este sentido, siguiendo la doctrina creada por nuestro Consejo estimamos que la falta de audiencia no es constitutiva de un vicio de invalidez de la norma proyectada, teniendo en cuenta la índole de la materia regulada (D. nº 17/98).

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

El Proyecto de Decreto sometido a nuestro enjuiciamiento jurídico versa sobre el desarrollo de una ley autonómica, la Ley 1/2001, de 16 de marzo reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que el título competencial autonómico es el mismo que legitimó la redacción de aquélla, y, en aras al principio de brevedad y economía procedimental, procede la remisión a lo dispuesto en el Dictamen del Consejo Consultivo nº 55/2000 en cuyo Fundamento Jurídico Segundo quedó explicitada abundantemente la competencia de esta Comunidad en materia honorífica a la luz de lo previsto en la Carta Magna y en el Estatuto de Autonomía de La Rioja aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio y modificado sucesivamente mediante las Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero.

En efecto, y siguiendo nuestra doctrina expuesta en el Dictamen nº 55/2000, el título competencial para la regulación del “*ius honorandi*” como potestad inherente a la personificación jurídico-pública de la Administración Autonómica proviene, en su esfera *ad intra*, de la competencia estatutaria en materia de auto-organización (artículo 8.1.1 y 26.1 EAR) y, *ad extra*, en los propios títulos en los que la Comunidad ostenta sus competencias específicas.

Hasta aquí son positivos los *juicios de constitucionalidad y estatutariedad* de la norma reglamentaria sometida a consideración.

Cuarto

Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada

Aclarado el título competencial autonómico es preciso adentrarnos en el análisis del rango que se le concede al proyecto en cuestión. Reiteradamente en este dictamen hemos precisado que nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo, esto es, que trae su habilitación en la remisión normativa expresada en una norma de superior rango que autoriza al Poder Ejecutivo al desarrollo de la misma, “*remisión normativa*”.

En la terminología pacíficamente aceptada por la doctrina científica y la jurisprudencia, - quedando ceñido el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad, de reserva de ley y de jerarquía normativa -, la remisión que contiene la ley a un futuro desarrollo reglamentario, hace que el producto de la misma se denomine *reglamentos ejecutivos* y que tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

La **habilitación legal** de la norma reglamentaria proyectada nace de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en concreto, el *juicio de legalidad* ha de analizarse a tenor de:

- **artículo 25.2º Ley 1/2001**, cuyo tenor literal reza así: *“Corresponde al Gobierno, mediante Decreto, el desarrollo del régimen de precedencias en los actos oficiales organizados por las autoridades e instituciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja”,* y

- **disposición adicional primera**, que autoriza a que el Gobierno mediante Decreto regule los siguientes aspectos sobre la materia:

“a) Las características de las condecoraciones que corresponden a los honores y distinciones regulados en la presente Ley.

b) La instrucción y desarrollo del procedimiento para la concesión de honores y distinciones regulados en esta Ley.

c) Las características del “Libro de Honor de la Rioja” y del “Libro de Oro de La Rioja”, así como el órgano de gestión de ambos”.

En una primera aproximación al desarrollo reglamentario de la Ley 1/2001, no parece que el proyecto articulado se exceda de la habilitación legal concedida y anteriormente expuesta. De esta forma, en cuanto a la determinación del objeto reglamentario el artículo 1 literalmente expresa que, *“Es objeto del presente decreto:*

1. *Establecer el procedimiento de concesión de las condecoraciones, honores y distinciones reguladas por la Ley 1/2001 y determinar sus características.*
2. *Establecer el régimen de precedencias en los actos oficiales organizados por las autoridades e instituciones en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.*

La estructura del reglamento de desarrollo de la Ley 1/2001 se proyecta de la siguiente forma:

- TÍTULO I. HONORES Y DISTINCIONES (artículos 2 a 27): En él se detallan a la luz de la disposición adicional primera letra a), las características los honores y distinciones clasificados y regulados en la Ley 1/2001 (Capítulos I, II y III) y, además, añade normas procedimentales, al amparo de la habilitación legal disposición adicional primera, letra b) de la reiterada Ley, pues regula los procedimientos de concesión y revocación de honores y distinciones (Capítulo IV, Secciones I y II, respectivamente).

Ha de notarse que el tenor literal de la remisión normativa lo era en exclusiva al procedimiento para la concesión y no hacía mención expresa al de revocación. Sin embargo, no hemos de entender que exista un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria y, por ende, un vacío de cobertura legal en lo tocante a los expedientes de revocación, pues el ejercicio del “*ius honorandi*” conlleva tanto uno como otro aspecto,

remitiéndose en cuanto a su tramitación el artículo 18.2 de la Ley 1/2001 al artículo 15 del mismo texto legal.

- TÍTULO II. PRECEDENCIAS (artículos 28 a 36): en el se regulan el orden de precedencias en los actos oficiales organizados por autoridades e instituciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja, teniendo su cobertura legal en lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 1/2001 y respetando estrictamente la legislación estatal sobre la materia para los actos oficiales organizados por autoridades estatales en el ámbito territorial de nuestra Comunidad.

- TÍTULO III. DEL LIBRO DE HONOR Y DEL LIBRO DE ORO DE LA RIOJA (artículos 37 a 41): contiene dos Capítulos en los que se reglamentan las características de cada uno de ellos y sus órganos gestores, gozando del mismo modo de la suficiente cobertura legal “ex” disposición adicional primera, letra c) de la Ley 1/2001.

Por ello, a nuestro juicio merece favorable acogida el *juicio de legalidad ordinaria* de la norma proyectada, pues da debido cumplimiento a la remisión normativa de la Ley 1/2001.

Quinto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del proyecto reglamentario

Analizados los aspectos relativos a la competencia autonómica sobre la materia, así como la pertinencia de los *juicios de estatutariedad y legalidad* de la norma proyectada, procede entrar en el concreto análisis del texto que se eleva a este Consejo Consultivo.

En su conjunto no se aprecia ilegalidad alguna en el texto remitido, pero sí defectos de técnica legislativa que conviene depurar antes de la redacción final de la norma.

- **Exposición de motivos.** Se ha de salvar el error material al citar el artículo 28.2 de la Ley 1/2001, pues es el artículo 25.2 de la referida ley el que faculta al Gobierno Autonómico para desarrollar reglamentariamente el régimen de precedencias.

- **artículo 11. Instrucción.** Entendemos que no es correcta la denominación jurídica del precepto, ya que la instrucción no es sino una de las fases en que se vertebran los procedimientos administrativos, constituida por un conjunto de actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales se ha de pronunciar la resolución por la que de forma expresa se ponga fin al expediente incoado.

Es esta la terminología empleada en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) en su Capítulo III (artículos 78 a 86); preceptos a los que se remite el artículo 66 de la Ley autonómica 3/1995, cuyo tenor literal expresa que,

“La actuación administrativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con las especialidades derivadas de la propia organización, recogidas en el presente texto legal, se acomodará a lo previsto en la normativa básica reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”.

El espíritu del precepto que comentamos no es referirse a una de las fases del expediente, - la instrucción -, sino mostrar la necesidad de la garantía de la tramitación de un procedimiento administrativo por el que se encauce el ejercicio del “*ius honorandi*”, por ello sería más correcto, desde el punto de vista de técnica legislativa, sustituir el término con el que se encabeza el artículo “*instrucción*”, por el de “*garantía de procedimiento*”.

- **artículo 14. Plazo.** Regula este precepto el plazo máximo de duración del procedimiento administrativo especial para la concesión de honores y distinciones; sin embargo, su redacción tampoco resulta acertada por cuanto se expondrá a continuación.

Desde el punto de vista conceptual, la norma pretende regular el plazo máximo de duración de los expedientes a contar desde que se dictó la resolución de incoación, esto es, el acto de trámite de inicio de oficio del expediente, no obstante utiliza una redacción que se aparta de la realidad jurídica. Y, así, el precepto afirma que “*El plazo para completar la instrucción del expediente no será superior a seis meses contados desde la fecha en que se dictó la Resolución de incoación*”.

Este precepto hunde su razón de ser en la obligación de la Administración de resolver los procedimientos, surtiendo, en su defecto, efectos la institución del silencio administrativo. De esta forma, y dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el artículo 42 LRJ-PAC afectado por la reforma que sobre la citada norma introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero, además de imponer a las Administraciones la obligación de dictar resolución expresa, fija en el párrafo 2º los plazos máximos de duración de los procedimientos, incluyendo no sólo el acto finalizador del expediente sino también la eficacia del mismo denotada mediante la notificación a los interesados. El precepto reza así: *“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea”*.

Si bien el artículo 14 de la disposición reglamentaria objeto de la consulta se ajusta al principio de legalidad en lo concerniente al plazo *“no superior a seis meses”*, así como al día inicial para su cómputo – al amparo del artículo 42.3, a) LRJ-PAC - desde que se dictó la Resolución de incoación, no respeta el concepto de *“duración máxima del procedimiento”* que comprende desde dicho momento del acuerdo de iniciación de oficio por el órgano competente hasta la notificación del acto finalizador del expediente, esto es de la Resolución expresa.

Por ello, entendemos que los términos de la norma reglamentaria *“el plazo para completar la instrucción del expediente”* ha de ser sustituido por *“el plazo máximo en el*

que ha de notificarse la resolución expresa”, sólo así el precepto se ajustará al principio de legalidad en que se inspira el artículo 43.2 LRJ-PAC tras la reforma operada por la Ley 4/1999.

- **artículo 17. Renovación de la iniciativa.** De una interpretación sistemática de este precepto con el artículo 15.2º de la Ley 1/2001 se infiere una cierta discordancia. De un lado, y de acuerdo con el principio de jerarquía normativa el artículo 15.2º de la Ley 1/2001, - precepto en el que se relacionan qué autoridades o entidades pueden instar la incoación del expediente de concesión de títulos y honores en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma -, establece literalmente que, *“La iniciativa deberá ser motivada. Se considerará caducada si transcurridos seis meses desde que se formuló no se hubiera dictado Resolución incoando el expediente”*; sin embargo el artículo 17 de la disposición reglamentaria menciona un plazo de ocho meses desde que se formuló la solicitud sin que se hubiera instruido el correspondiente expediente; entendiendo en todo caso, que para la instrucción se requiere, tal y como lo preceptúan las disposiciones generales de los procedimientos administrativos, que previamente se haya dictado el acto de trámite acordando su incoación (en estos casos, de oficio). Por esta confusión entre la iniciación e instrucción del expediente y por la disparidad de los plazos, seis meses en la Ley y ocho meses en el precepto reglamentario, sería conveniente ajustar este último a lo dispuesto en la Ley 1/2001 en su artículo 15.2º en lo que se refiere a la caducidad de la iniciativa.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular, mediante reglamento, la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración.

Segunda

En la tramitación del proyecto de la norma reglamentaria se han observado y cumplido los trámites previstos en los artículos 67 y 68 Ley 3/1995, que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Tercera

El contenido del proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, Distinciones y Protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como reglamento ejecutivo que es, tiene cobertura legal suficiente y es ajustado a Derecho, con las precisiones y salvedades que se han expresado en el Fundamento de Derecho Quinto del presente Dictamen.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



**DICTAMEN
34/01**

**SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA
LEY 1/2001, DE 16 DE MARZO, REGULADORA DE LOS HONORES,
DISTINCIONES Y PROTOCOLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA
RIOJA.**