

En Logroño, a 28 de junio de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, Don Pedro de Pablo Contreras, Don José María Cid Monreal y Doña M^a del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente Don Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

33/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Local de la Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja ha elaborado, por medio de la Dirección General de Administración Local, un Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja, acompañado de una Propuesta de

Acuerdo de aprobación del Proyecto de Ley de Administración Local (que en el Índice de documentos se califica de Memoria–Propuesta), sin que conste en el expediente la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración.

Segundo

En la referida Propuesta se da sintética cuenta del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley que se ha plasmado en diferentes borradores. En el expediente remitido aparece como primer documento el borrador número 4, de febrero de 2002. Este Anteproyecto es el que se remite para informe a la Federación de Municipios de La Rioja (solicitud de 20 de febrero de 2002); a la Dirección General de los Servicios Jurídicos (solicitud de 18 de marzo de 2002) y a las distintas Consejerías del Gobierno de La Rioja. Ese cuarto borrador es el que ha estado accesible en la página web del Gobierno de La Rioja.

Tercero

La Dirección General de los Servicios Jurídicos emite su informe el 27 de marzo de 2002; la Federación Riojana de Municipios lo hace el 14 de marzo de 2002, si bien el escrito de remisión es de 9 de abril de 2002. Se recibe, asimismo, una concreta alegación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda (25 de abril de 2002).

Cuarto

Con las observaciones remitidas por esos centros directivos y la citada Federación se introducen algunas modificaciones de carácter menor, que afectan a algunos preceptos, que una vez integradas constituyen el “Quinto Borrador” que es el que se remite para su informe al Consejo Económico y Social.

Quinto

El Consejo Económico y Social, en su reunión del día 28 de mayo de 2002, emite su dictamen, sin hacer observación alguna, limitándose a describir el contenido del Anteproyecto de Ley.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito del 3 de junio de 2002, registrado de entrada el 6 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de La Rioja, remite a este Consejo Consultivo, para su dictamen, el proyecto de Anteproyecto de Ley.

Segundo

Mediante escrito de 6 de junio de 2002, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, 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

Designado ponente el 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter facultativo del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 12.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, son facultativos, entre otros, los dictámenes relativos a los «Anteproyectos de Ley» y en idéntico sentido el art. 13.b) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional.

El Gobierno, sin embargo, atendiendo a estrictas razones de oportunidad, ha considerado conveniente solicitar nuestro dictamen y ningún obstáculo legal, antes al contrario, cabe oponer a esa decisión.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley constitutiva que en el ejercicio de nuestra función consultiva este Consejo debe 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante»*. En idénticos términos se pronuncia el art. 3 de nuestro Reglamento orgánico.

Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (en particular, 1 y 6 de 1996, si bien emitidos con arreglo a nuestra anterior ley reguladora) debemos examinar la adecuación del

Anteproyecto de Ley al «*bloque de la constitucionalidad*», sin entrar en cuestiones de oportunidad y conveniencia, aspecto no solicitado por quien nos pide el dictamen. Debe advertirse, no obstante, que no siempre es fácil deslindar la frontera que separa las cuestiones de legalidad de las de estricta oportunidad.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de los Anteproyectos de Ley.

Los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, integrados en la Sección Segunda, del Capítulo IV, del Título V de dicha Ley, establecen un aparente idéntico régimen de elaboración de los proyectos de ley y de los reglamentos, cuyos elementos comunes y diferencias hemos señalado en nuestro anterior Dictamen 12/02 (Fundamento de Derecho Segundo).

Como allí dijimos, son aplicables a los Anteproyectos de ley y los reglamentos los apartados 1, 2 y 3 del art. 67, referidos a la *iniciación* del procedimiento de elaboración por el centro directivo competente (del que no hay constancia expresa clara en el expediente); la *memoria justificativa* de la norma; y, en su caso, el *estudio económico* y la *tabla de vigencias* de la norma.

Parece absolutamente razonable y conveniente exigir estos requisitos para la elaboración de los Anteproyectos de Ley –en particular, de la Memoria justificativa–. Su finalidad no es otra que expresar el marco normativo en que se inserta la nueva norma, justificar su oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma, como acertadamente señala el apartado 1 del art. 67. Esta Memoria, junto a la Exposición de Motivos, constituyen los antecedentes necesarios que permiten a los miembros del Parlamento poder pronunciarse sobre el texto remitido con un juicio fundado y a ellos se refiere el art. 92 del vigente Reglamento del Parlamento de La

Rioja de 10 de abril de 2001, como documentación ineludible de los Proyectos de ley remitidos por el Gobierno.

De acuerdo con su tenor literal, las demás disposiciones de la Ley 3/1995 no son aplicables a los Proyectos de ley, pues se refieren estrictamente a los proyectos de «*disposiciones de carácter general*» o *reglamentos*. Es el caso del *informe* de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja (art. 67.4) o el trámite de *información pública* (art. 67, cuya regulación parece entremezclarse y confundirse –cuando son trámites distintos– con el de *audiencia corporativa*, como hemos señalado en anteriores Dictámenes). Esa estricta interpretación literal no impide que puedan ser aplicables, obviamente, al procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley –como ha ocurrido en el presente caso con el informe de los Servicios Jurídicos o con la difusión del Anteproyecto accesible desde la página *web* del Gobierno de La Rioja–, pero su sentido institucional es muy distinto y no son trámites *obligados* en sentido estricto.

A) Memoria justificativa.

Distinto debe ser, como queda señalado, el cumplimiento riguroso de los requisitos establecidos en el art. 67 y, en particular, el de la Memoria justificativa.

En anteriores Dictámenes hemos tenido ocasión de señalar que la Memoria justificativa debe figurar desde el inicio del procedimiento de elaboración de la nueva norma. Su finalidad no es otra que «*expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen*». Concluido el procedimiento y con carácter previo a la remisión a este Consejo Consultivo, la Memoria debe «*hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma*». En realidad, pues, son dos Memorias (la inicial y la final) o, si se quiere, una única memoria con dos partes diferenciadas: la inicial –

justificativa de la nueva norma– y la final, que debe recoger todo el *iter* procedimental seguido, así como las consultas efectuadas que permitan comprender el texto que finalmente se somete a nuestra consideración.

El expediente remitido no cumple suficientemente este requisito. Con independencia de la denominación atribuida («*Propuesta de Acuerdo de aprobación del Proyecto de Ley de Administración Local de La Rioja*»), que en el Índice de documentos se describe como «*Memoria-Propuesta*»), una norma de la importancia política y jurídica de la proyectada merece un más cuidadoso cumplimiento del contenido sustantivo exigido por el art. 67 de la Ley 3/1995. La «*Memoria-Propuesta*» resulta muy escueta y no suficientemente explicada «*la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que la justifican*», esto es, su adecuación a la realidad de la Administración o Gobierno local de La Rioja. Como la misma se ha elaborado al principio, no consta una explicación razonada y suficiente de los motivos que han llevado a introducir modificaciones parciales en algunos artículos o a rechazar algunas de las propuestas recogidas en las observaciones formuladas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y la Federación Riojana de Municipios, tal como se afirma en el escueto escrito de la Dirección General de Administración Local, de 26 de abril de 2002, en el que se deja constancia de estas variaciones incorporadas al *Quinto Borrador*.

No es preciso insistir en la importancia que tiene dejar clara constancia en el expediente de elaboración de la norma de las razones que justifican el contenido de la misma, en cuanto criterio imprescindible para facilitar su comprensión y aplicación futura. Se trata de una exigencia sobre la que hemos insistido en anteriores dictámenes, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado (como en el reciente Dictamen 2872/1999, de 28 de octubre). La insuficiencia de la Memoria para nada afecta a la calidad del texto remitido (pues éste merece nuestra valoración positiva), pero sería aconsejable que se subsanase esa deficiencia para facilitar la mejor comprensión y aplicación del mismo.

Hemos insistido, igualmente, en anteriores dictámenes acerca del orden con el que deben solicitarse los informes internos o externos. Que el informe de la Dirección General de

los Servicios Jurídicos debe ser la última de las actuaciones antes de la elaboración de la propuesta definitiva de norma que se someta a nuestra consideración, pues, de esa manera, ese centro asesor podrá conocer todas las alegaciones y observaciones hechas al texto y su informe podrá necesariamente aportar una visión más completa sobre las cuestiones planteadas.

En el orden formal, hemos de insistir una vez más que el expediente debe ser completo y ordenarse rigurosamente con arreglo a un criterio temporal de producción de las actuaciones, para facilitar la comprensión del proceso evolutivo del Anteproyecto de norma, evitando la duplicación de aquellos documentos ya incluidos.

B) Estudio económico.

En el presente expediente no existe documento alguno que cumpla esa función. No se trata de exigir una exacta previsión del coste que puede suponer la nueva norma para las Entidades Locales de La Rioja, aunque no sería desacertado hacer esta clase de previsiones cuando se proyecta una norma del alcance de la presente. Se trata, al menos, de hacer una estimación del coste que pueda suponer la nueva norma para la propia Administración regional, esto es, el necesario para la *«correcta y adecuada organización y dotación de personal de la Consejería para el desempeño óptimo de las funciones encomendadas»*, en particular, si será necesario reforzar los actuales servicios de la Dirección General de Administración Local o crear nuevos órganos. Esa estimación, caso de que se prevean gastos, todavía puede hacerse, como exigencia de la correcta implementación presupuestaria de la Ley.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, la Disposición derogatoria del Anteproyecto menciona como derogada la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local, así como cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango, dando satisfacción a aquella exigencia.

D) Informe del S.I.C.E.

De acuerdo con el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, el Anteproyecto de Ley no ha sido informado por el Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE), sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*. No hace falta señalar que son numerosos los procedimientos administrativos que se regulan en el citado Anteproyecto, razón por la que debiera haberse solicitado informe a dicho Servicio dado que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Resolver esta cuestión requiere un análisis de los preceptos del Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante EAR). Señalamos por adelantado, como avance de los razonamientos que luego expondremos, que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia en la materia al haber asumido las competencias sobre «régimen local», en el art. 9.8 EAR, competencias de desarrollo legislativo y ejecutivo que, como señala convenientemente el párrafo inicial del citado art. 9, se ejercerán *«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca»*.

Debe resaltarse que ello es así, tras la reforma estatutaria de 1999, aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 5 de enero, que ha incrementado notablemente el techo competencial en

diversas materias, entre ellas, la de régimen local, razón por la que resultan reiterativas algunas de las referencias a las Entidades locales que se hacen a lo largo del Estatuto.

La Rioja puede con toda legitimidad constitucional y estatutaria, como han hecho otras Comunidades Autónomas (casos de Cataluña, Navarra, Murcia, Canarias, Galicia, Castilla y León, Aragón), aprobar una ley sobre la Administración Local de La Rioja. Desde 1999, han quedado atrás las limitaciones derivadas de la estrechez de los títulos competenciales estatutarios, fruto de los cuales fue la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de equívoca y ambiciosa denominación («de Régimen local de La Rioja»). Esas limitaciones estatutarias, pese a las extralimitaciones respecto de la competencia que podía asumirse *ex art. 148.1.2ª* CE, venían establecidas en el art. 9.1 EAR, en su redacción originaria, no alterada por la reforma de 1994, que atribuía la siguiente competencia:

«La alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local».

La reforma del EAR, aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 5 de enero, ha incluido, en el art. 9.8, la competencia sobre «régimen local», en los términos antes señalados. Este título competencial es suficiente, por sí mismo, para dar cobertura a la norma proyectada, sin necesidad de acudir a otros, que constituyen submaterias, englobadas en aquel genérico de «régimen local», títulos específicos que resultan reiterativos, y que no añaden nada sustantivo y, más bien, pueden suscitar alguna confusión, en ciertos casos.

A) Así, por ejemplo, no hubiera sido necesario que se mencionase la competencia sobre el «*sistema de consultas populares de La Rioja*» (art. 9.7 EAR), ejercida en el marco de

la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, porque está implícita en la materia «régimen local». Lo mismo debe decirse de la «*alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales*», asumida en el art. 8.uno.3 EAR. Resulta erróneo creer que este título es de mayor valor al haberse asumido como competencia «*exclusiva*», a diferencia del que deriva del art. 9.8 EAR que lo es «*en el marco de la legislación básica*», dado que, en uno y otro caso, las competencias de La Rioja deben respetar la legislación básica establecida por el Estado en materia de régimen local. Así, lo señaló, por si hubiera alguna duda, la Disposición Adicional 1ª LRBRL que recordó el marco legislativo en el que se insertaban las competencias de las Comunidades Autónomas constituidas de acuerdo con el procedimiento del art. 143 CE, entre las que figuraba La Rioja, por más que esas competencias se hubieran asumido como exclusivas, en algunos casos con clara extralimitación. Y el contenido del art. 8.uno.3 (el art. 148.1.2ª CE) está subsumido en el 9.8 (art. 149.1.18ª CE).

B) El EAR contiene otras referencias a las Entidades locales: Unas se refieren a la *ordenación territorial* de La Rioja. Es el caso del art. 5 que se refiere a esta importante cuestión en los siguientes términos:

«Uno. La Comunidad Autónoma de La Rioja estructurará su organización territorial en municipios. Dos. Una Ley del Parlamento podrá reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integran».

Adviértase que sólo los municipios constituyen pieza básica y obligatoria de la ordenación territorial de La Rioja. Las comarcas han perdido ese carácter –y con él la *garantía estatutaria* a la que se refirió la STC 214/1989–, asumida en la redacción originaria del EAR (1982) y mantenida en la reforma de 1994. La reforma de 1999 convierte a las comarcas –en cuanto entes locales– en una mera posibilidad –no una necesidad– cuya creación corresponde al Parlamento.

Téngase en cuenta, por lo demás, que el párrafo final del citado art. 5.Dos EAR resulta escasamente acertado. Literalmente admite una interpretación *a contrario*, que podría conducir a la supresión de los municipios que la integran, posibilidad ésta rechazada por la STC 214/1989 (F.J. 13), que no admite la figura del «municipio-comarca». Esa interpretación debe rechazarse por contraria al art. 42.4 LRBRL que forma parte de la legislación básica que el legislador autonómico debe respetar.

C) Otras se refieren a ciertas *funciones* atribuidas al Parlamento de La Rioja en relación con las Entidades Locales. Así, el art. 19, enumera, entre otras, las siguientes:

g) Aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo veintisiete.»«h) Autorizar las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a favor de Entes Locales incluidos en su territorio.»

Funciones a las que, desde otra perspectiva, se refiere el art. 27 EAR, incluido en el Capítulo I, *De la Administración pública*, dentro del Título III, *De la Administración y régimen jurídico*. Establece dicho precepto que:

«En los términos previstos en los artículos cinco y octavo, tres, del presente Estatuto, se regulará por Ley de La Comunidad Autónoma de La Rioja:

Uno. El reconocimiento y delimitación de las comarcas.

Dos. La creación de agrupaciones de municipios con fines específicos.

Tres. Podrán crearse áreas metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos.»

La interpretación sistemática de estos dos preceptos nos permite extraer alguna consecuencia de interés sobre las competencias del Parlamento en relación con las alteraciones de términos municipales y valorar las discutibles soluciones seguidas por el Anteproyecto de

Ley que constituyen un Derecho singular sin parangón en el Derecho Autonómico Comparado.

La primera y principal, que la *aprobación* de la ordenación de las *comarcas*, entendida como reconocimiento, delimitación territorial y ordenación jurídica de las mismas «*se regulará por Ley*». Esta es una conclusión absolutamente clara difícilmente rebatible.

Distinta es la cuestión de la *autorización* de las transferencias de competencias a las Entidades locales, pues, en ese caso, el art. 33.2 del Estatuto, al que luego aludiremos, establece una reserva de ley y esa es una garantía general derivada del art. 25.3 LBRL, legislación básica en la materia.

Sin embargo, al no establecerse en el art. 27, mención alguna a la «*alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad*», nos ofrece una pauta segura para la interpretación de las funciones que corresponden al Parlamento en relación con esas materias. Esta pauta confirma el criterio anteriormente sentado: la remisión a la *Ley* se refiere sólo a la ordenación de las *comarcas* y, en segundo lugar, la intervención del Parlamento (mediante la aprobación) solo será necesaria en la medida en que la alteración de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas, como consecuencia de la remisión que hace al art. 27 el art. 19.g) del EAR. Esto es, las alteraciones y cambios que podemos considerar *especiales*.

Cuando se trate de alteraciones y cambios *ordinarios* no será necesaria siquiera la intervención del Parlamento, correspondiendo la competencia para resolver al Consejo de Gobierno de La Rioja, al igual que ocurre en el resto de Comunidades Autónomas, criterio que, por lo demás, ha sido tradicional en nuestra legislación histórica de régimen local, atendida la naturaleza estrictamente ejecutiva de tales competencias.

Frente a esta interpretación sistemática no puede alegarse el precedente de la actual

Ley 3/1993, de 22 de septiembre, que exige reserva de ley para las alteraciones de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, pues, esa opción de política legislativa – discutible, por lo demás– se adoptó en un marco estatutario diferente del actual.

La interpretación que propone este Consejo Consultivo, contraria al Anteproyecto de Ley, no es extraña a la que han hecho otros legisladores autonómicos de Comunidades Autónomas Uniprovinciales con previsiones estatutarias semejantes a las del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Región de Murcia y Principado de Asturias, pues las demás Uniprovinciales no atribuyen competencia ejecutiva alguna a sus Parlamentos en relación con la alteración de términos municipales).

En el caso de la Región de Murcia, su art. 23.5º atribuye a la Asamblea Regional ejercer las competencias relativas a la supresión, alteración de términos y denominaciones de municipios y la creación de otras entidades territoriales. Sin embargo, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local, atribuye la resolución de los procedimientos de alteración de términos municipales y los cambios de nombre y capitalidad al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (arts. 14.4 y 18.1). Eso mismo sucede en el del Principado de Asturias. También su Estatuto atribuye a la Junta General (Parlamento) ejercer las competencias relativas a alteración de los términos y denominaciones de los Concejos (art. 24.5). Sin embargo, la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, de Demarcación territorial de los concejos, atribuye la resolución de los procedimientos *ordinarios* de alteración de términos al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (art. 15). No obstante, hay algunos procedimientos especiales (fundamentalmente de extinción de municipios cuya resolución final corresponde a la Junta General, a la que el Gobierno remite el oportuno Proyecto de Ley (art. 16).

En el resto de Comunidades Autónomas las funciones ejecutivas relativas a la alteración de términos municipales y cambios de denominación y capitalidad corresponden al Ejecutivo que las aprueba mediante Decreto. Es el caso de Aragón, cuya Ley de Administración Local de 1999 (arts. 14 y 25) ha servido de modelo al Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración. Así ha sido históricamente en nuestra legislación de

régimen local y en esa línea está el art.9.5 y el 11.3 del TRRL que atribuye la competencia al Gobierno de las Comunidades Autónomas, mediante Decreto.

La atribución al Ejecutivo de la competencia para resolver estas *alteraciones ordinarias*, no sólo se sitúa en línea con el Derecho Autonómico Comparado en la materia, sino que es respetuosa con la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses eventualmente afectados con la misma, en cuanto que permite residenciar ante la jurisdicción contencioso-administrativa los correspondientes actos aprobatorios.

Por ello, insistimos en que, si, finalmente, se opta por continuar atribuyendo al Parlamento la aprobación de éstas *alteraciones ordinarias*, habrá que entender que la misma no deberá realizarse mediante una ley porque ello singularizaría injustificadamente a la Comunidad Autónoma de La Rioja con respecto a otras Comunidades Autónomas, al limitar sin razón alguna la tutela judicial efectiva en este tipo de alteraciones. En efecto, la aprobación por ley de las mismas, limitaría las posibilidades de control de la decisión que se adoptase, al corresponder al Tribunal Constitucional la competencia exclusiva para el enjuiciamiento de leyes. La tutela judicial efectiva de los vecinos interesados en los procedimientos quedaría burlada, siendo así que la actuación realizada tiene naturaleza materialmente ejecutiva. Entendemos, pues, que la aprobación de este tipo de procedimientos (*alteraciones ordinarias*) debe corresponder al Ejecutivo y que, si se insiste en atribuirse al Parlamento, dicha eventual aprobación parlamentaria, no tendría, que revestir forma de ley .

D) Pero dejando de lado esta cuestión, aun existen más menciones a las Entidades Locales en el EAR. Así, dentro de aquel mismo Capítulo I, ha de tenerse en cuenta el art. 33 que establece lo siguiente:

«Uno. La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto.

Dos. El Parlamento de La Rioja, en el marco de la legislación básica del Estado y mediante Ley, podrá regular aquellas materias relativas a la Administración Local que el presente Estatuto reconoce como de la competencia de la Comunidad Autónoma.

Tres. La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las corporaciones locales, mediante Ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad.»

Repárese que de nuevo nos encontramos ante un precepto (apartado Uno) que no hubiera sido necesario traer al Estatuto, por ser su contenido inherente al propio concepto de Estado compuesto, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional. Pero, es que, además, esos principios ya están plasmados en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que disciplina las relaciones interadministrativas.

El apartado dos, constituye una obviedad, como consecuencia del principio de reserva de ley establecido en el art. 25.3 LRBRL, como exigencia del principio de autonomía local.

La única novedad radica en el apartado Tres, pero también es criticable, dado que no se puede equiparar la transferencia con la delegación a los efectos de exigir la reserva de ley. Un precepto semejante figura en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Esa exigencia de ley, sin embargo, sólo la mantiene la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA), para la transferencia de competencias, no para la delegación que puede efectuarse mediante Decreto del Gobierno.

E) Finalmente el art. 53 EAR, señala lo siguiente:

«Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera respecto a los Entes Locales, conforme a lo dispuesto en el artículo noveno, apartado nueve, del presente Estatuto, respetando en todo caso, la autonomía reconocida a los mismos en los artículos 140 y 142 de la Constitución.

Dos. La Comunidad Autónoma de La Rioja colaborará con los entes locales en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que tienen atribuidos, respetando su autonomía financiera y de conformidad con lo establecido en la legislación básica y en la del Parlamento de La Rioja.

Tres. Los ingresos de los Entes Locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos para dichas participaciones.»

Este precepto hace explícitos, por tanto, contenidos concretos que son inherentes a la materia régimen local, pero que cumplen una función pedagógica innegable.

F) Mención aparte merece el art. 13 EAR (antes 14), en relación con la Disposición Transitoria, Primera, relativo a la asunción por la Comunidad Autónoma de La Rioja de las competencias, medios y recursos que correspondan a la Diputación Provincial de La Rioja, supuesto de sucesión cuya virtualidad ha de relativizarse, dado que no derivan de esa posición originaria mejores títulos competenciales de los que no disponga La Rioja por su condición de Comunidad Autónoma, a excepción estrictamente de la sucesión en la titularidad de determinados bienes.

En conclusión:

- Existe título competencial bastante para dictar la norma proyectada y ese título no es otro que el art. 9.8 EAR, referido a la competencia en materia de régimen local, entendido como régimen jurídico de la Administración Local de La Rioja, tal como ha tenido ocasión de precisar la jurisprudencia constitucional, entre otras en la STC 214/1989.

- Resulta innecesario acudir a otros títulos más específicos que aparecen también recogidos en el EAR (art. 5; 8.uno.3; 13; 19; 27; 53; D.T. 1ª) por no ser sino submaterias que quedan comprendidas en el título genérico de «régimen local», competencia que, obviamente, debe ejercerse en el marco de la legislación básica de régimen local.

Cuarto

El marco básico de régimen local que enmarca el ejercicio de la competencia regional.

Como acaba de decirse, la competencia que tiene La Rioja en materia de régimen local es una competencia compartida, en cuanto debe dictarse *«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca»*. Se trata de un supuesto de cooperación normativa o de concurrencia normativa en cuanto que al Estado le corresponde dictar lo básico y a la Comunidad Autónoma, el desarrollo de lo básico.

Pero antes de abordar la tarea de identificación de lo básico en materia de régimen local, debemos advertir que el ejercicio de la competencia de La Rioja debe hacerse de acuerdo y con respeto del llamado *«bloque de la constitucionalidad»*, integrado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y las leyes que *«dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas...»*, art. 28.1 LOTC.

En relación con esta última cuestión, ha de señalarse que las leyes básicas no son atributivas de competencias. Éstas se asumen o tienen exclusivamente por el Estatuto de Autonomía o, excepcionalmente, en virtud de los mecanismos del art. 150.2 CE. No obstante, las leyes básicas, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, cumplen indirectamente una función delimitadora de las competencias de las Comunidades Autónomas, al identificar el núcleo de lo que sea el común denominador a partir del cual éstas pueden desarrollar su competencia en atención a sus propias peculiaridades.

El respeto de la Constitución y del Estatuto se imponen como límites necesarios al ejercicio de cualquier actividad de las Comunidades Autónomas. En el caso de la

Constitución, por ser la norma primera y fundante de nuestro sistema jurídico y, además, por las remisiones explícitas que el EAR hace a que el ejercicio de ciertas competencias sea respetuoso con las exigencias derivadas del principio de autonomía local (véase el art. 53.1 EAR, *in fine*).

Pues bien, la cuestión queda reducida, en relación con el Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración, a identificar el marco jurídico básico en materia de régimen local que debe respetar el legislador de La Rioja. Esta tarea no es sencilla, por ser la materia «régimen local» un supraconcepto bajo el que se engloban distintas submaterias (organización, régimen jurídico y funcionamiento, competencias, relaciones interadministrativas, hacienda, bienes, funcionarios, sistema electoral, etc.), sobre las que ha legislado el Estado con muy distinto alcance, circunstancia que determina la singularidad de esta normativa básica de régimen local.

Ésta está recogida fundamentalmente en la 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Vocación básica tuvo, también, el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, si bien su alcance ha quedado desdibujado por la deficiente técnica utilizada para identificar lo básico que ha sido descalificada por la STC 385/1993, en particular la D.F. 7ª, párrafo 1, apartado b), inciso «*conforme a su naturaleza o*».

A estos dos textos legales, debieran añadirse aquellas previsiones contenidas en los Reglamentos de desarrollo de la Ley 7/1985, en cuanto sean *complemento indispensable* de la legislación básica: *Reglamento de Bienes* (Decreto 1372/1986, de 13 de junio); *Reglamento de Población y Demarcación Territorial* (Decreto 1690/1986, de 11 de julio); *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico* (Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre); *Reglamento del Régimen Jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional* (Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre) y, aún habría de

incluirse, en cuanto no esté materialmente derogado, el *Reglamento de Servicios* (Decreto de 17 de junio de 1955).

A estas normas dictadas en el ejercicio de títulos específicos y directos, han de añadirse aquellas dictadas en virtud de títulos sectoriales (caso de la Ley de Haciendas Locales de 1988, o la relativa al Régimen Electoral General de 1985) o aquellas que resultan de títulos referidos al régimen común de las Administraciones Públicas (procedimiento y régimen jurídico, contratos, responsabilidad patrimonial, función pública).

En conclusión, estamos ante un conjunto de normas estatales de régimen local en el que, junto a normas básicas dispersas en muy diversos textos de diferente rango normativo – leyes, decretos legislativos, reglamentos- existen normas de naturaleza meramente supletoria, que pueden ser desplazadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio legítimo de sus competencias de desarrollo normativo. Este es el marco jurídico que debe tener en cuenta y en el que se inserta la norma proyectada.

Las peculiaridades de este marco jurídico estatal nos obligan a interrogarnos acerca del sistema de articulación o integración de la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

Quinto

Articulación e integración de lo básico en la legislación de desarrollo.

Como ha explicado la doctrina iuspublicita y la jurisprudencia constitucional, la legislación básica debe diferenciarse del fenómeno de la delegación legislativa mediante leyes de bases. Éstas no son normas directamente aplicables; tienen como destinatario al Gobierno que debe articular en un texto legal las bases aprobadas por las Cortes Generales. En cambio, las leyes básicas son normas de aplicación directa, definen el común denominador normativo en cuanto plasmación del núcleo material del interés general que corresponde fijar al Estado, que debe ser respetado, en su desarrollo, por las Comunidades Autónomas.

Estamos, no obstante, ante un supuesto de *cooperación normativa* de dos instancias políticas diferentes, a cada una de las cuales le corresponde una función exclusiva. Al Estado, definir lo *básico*; a las Comunidades Autónomas, el *desarrollo* de lo básico. Desde esta perspectiva cooperativa, estamos ante un supuesto de competencia compartida.

Constituye éste un fenómeno novedoso en nuestra historia constitucional y pese a la corta, pero intensa, experiencia que se inicia en 1984 con las primeras leyes básicas, todavía no se ha producido un asentamiento definitivo de estas realidades institucionales.

El problema de articulación de la legislación básica y la de desarrollo ofrece una vertiente práctica de extraordinario interés. ¿Se trata de regulaciones que deben permanecer separadas y diferenciadas o, por el contrario, puede el legislador regional incorporar la normativa básica estatal a la de desarrollo regional, integrándola en ella, con el objeto de facilitar su conocimiento y aplicación por los operadores jurídicos? Ello, resulta de sumo interés en materia de régimen local, dado el carácter detallado y «reglamentista» de la legislación estatal básica, así como su complejidad y dispersión, que se multiplica al ser desarrollada por las Comunidades Autónomas.

La legislación de régimen local aprobada hasta el momento presente por las Comunidades Autónomas responde a dos modelos, seguidos con mayor o menor fidelidad. Hay Comunidades Autónomas que integran la legislación básica de manera sistemática, si bien no exhaustiva, reproduciéndola en la legislación de desarrollo. Es el caso de Cataluña, Galicia y, más recientemente, de Aragón. Otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Navarra, optan por no reiterar los contenidos de la legislación básica estatal. El Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración se sitúa en una posición intermedia. Hay aspectos que no se regulan por considerar suficiente la legislación básica estatal (el caso de las competencias de las Entidades Locales) pero, en la mayor parte de la ley, no se tiene reparo, acertadamente en nuestra opinión, en reproducir e integrar la legislación básica estatal.

Si, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 173/98), a la que nos hemos referido en otros Dictámenes (D.56/00), pudiera creerse que la técnica más respetuosa con las competencias del Estado es la que se limita exclusivamente a desarrollar lo básico, sin integrarlo en el propio texto, esa conclusión general debe matizarse en el caso concreto, atendida la peculiaridad de la legislación básica de régimen local. Creemos oportuno detenernos a analizar esta problemática, tarea que queda facilitada por la labor explicativa que ha realizado alguno de aquellos legisladores regionales.

En efecto, la Exposición de Motivos de la Ley de Administración Local de Aragón de 1999 (en adelante, LALA) da cuenta detallada de las razones por las que ha seguido esa opción. Tras referirse a la vocación compiladora o codificadora de dicha ley, que tiene la pretensión de convertirse en *«la norma de referencia para las entidades locales aragonesas en cuanto que simplifica notablemente la complejidad del marco hasta ahora vigente»*, continúa diciendo *«la fórmula no ha de sorprender, puesto que las características señaladas de la normativa básica estatal la imponen en cierto modo. En efecto, la ley integra, reproduciéndola, la normativa básica estatal de régimen local –operación que resulta inevitable por razones de seguridad jurídica y coherencia interna del texto, como han advertido otros legisladores autonómicos, aunque pudiera parecer superflua- junto a las legítimas opciones seguidas en relación con todas aquellas materias que no son básicas y cuya regulación corresponde a Aragón, en el ejercicio de su libre poder de configuración, atendiendo a la realidad y singularidad de su Administración Local»*.

El párrafo transcrito es bien expresivo de la finalidad perseguida. Esta técnica, más que *«superflua»* podría considerarse arriesgada al estar *«abierta a potenciales inconstitucionalidades»*, de manera especial, cuando exista falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Así lo ha recordado la STC 150/1998, de 2 de julio, que reitera la doctrina establecida en otras anteriores (la 10/1982, la 62/1991, la 147/1993, la 162/1996), si bien debemos resaltar que, en el caso concreto examinado en dicha sentencia, la

razón determinante de la declaración de inconstitucionalidad es la falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia.

Esta circunstancia (falta de competencia) no se da en materia de régimen local, al ser una materia compartida, si bien es cierto que a cada instancia –Estado y CCAA– le corresponden funciones exclusivas –lo básico, al Estado; el desarrollo a las CCAA–. Es obvio que la reproducción de una norma básica en una ley regional de desarrollo no persigue interferir la competencia del Estado. Precisamente al reproducirla, está reconociendo la competencia estatal. Por el contrario, lo que se persigue es mostrar al operador el marco normativo integrado en un único texto. Se gana en seguridad jurídica y se facilita su conocimiento y aplicación.

No existe problema de confusión, en nuestra opinión, de lo que es básico y lo que es desarrollo ni, por tanto, invasión competencial. Para mayor claridad, pudiera, incluso diferenciarse, una y otra, utilizando tipos de letra diferentes (cursiva y normal), aunque ha de reconocerse, que no siempre es fácil reproducir literalmente lo básico, por razones de coherencia gramatical y sintáctica.

La utilización de esta técnica tiene algunos inconvenientes que no pueden ignorarse. Puede conducir a la inconstitucionalidad sobrevenida si el legislador estatal modifica lo básico, circunstancia que no es tan infrecuente. Así ha ocurrido, recientemente, con la modificación de la legislación básica de régimen local en 1999, con ocasión de las llamadas medidas para el desarrollo del gobierno local, que ha dejado obsoleta parte de la legislación de Cataluña y Galicia. Pero esto no representa un grave problema. Siempre puede el legislador volver a introducir dichas reformas. Y mientras tanto, a ningún operador jurídico le suscitará duda alguna que las normas afectadas deben entenderse sustituidas por las nuevas normas estatales.

A la vista de este peculiar sistema de cooperación legislativa que concurre en la técnica *bases-desarrollo*, que se produce, entre otras, en materia de régimen local, no debe sorprender que algunos legisladores autonómicos hayan optado por reproducir la norma básica

integrándola en la norma de desarrollo, operación en la que prima la finalidad «codificadora», contribuyendo de ese modo a simplificar la complejidad del ordenamiento jurídico local, de extraordinaria importancia diaria para cientos de Entidades locales. Consideramos que dicha técnica legislativa resulta absolutamente legítima y que, sin menoscabar las competencias estatales, favorece las exigencias de otros principios constitucionales (seguridad jurídica).

Por todo ello, entendemos que el centro directivo elaborador de la norma proyectada puede valorar las razones expuestas y obrar en consecuencia. En tal sentido, los dos modelos de articulación bases-desarrollo son legítimos.

Sexto

Modelo de estructura territorial de la Administración Local de La Rioja.

La nueva norma proyectada hace del municipio la pieza básica y necesaria de la Administración Local. Ese es el modelo –lo hemos señalado más arriba– plasmado en el EAR. Tras la reforma de 1999, la comarca ha dejado de ser una pieza *necesaria* de la vertebración territorial de La Rioja. Ha perdido la garantía estatutaria que tenía originariamente. Ello no significa que se renuncie a la posible creación de las comarcas como demarcación territorial propia de La Rioja. Es un elemento a disposición del Parlamento competente para ordenar, crear y aprobar la delimitación territorial de La Rioja. A este esquema responde la nueva ley, que establece el marco jurídico de instauración de la comarca, con inspiración clara en el modelo aragonés. Un modelo flexible que renuncia a la imposición de este nuevo ente local de manera generalizada, posibilitando su existencia y dejando la iniciativa a los propios municipios, en el marco de un proyecto de delimitación territorial, cuya planta debe definir con carácter previo el Parlamento.

Como Comunidad Autónoma Uniprovincial, en la que está ausente la provincia como ente local, completan la planta de entidades locales no obligatorias, las mancomunidades de

municipios (en especial las de interés comarcal, como alternativa flexible al problema de la atomización municipal) y las entidades locales menores, además de las ya referidas comarcas y las entidades metropolitanas, que ha de pensarse reducida a Logroño y su entorno.

Séptimo

Los compromisos derivados del Pacto local o las medidas para el desarrollo del gobierno local en materia de competencias y financiación.

La Exposición de Motivos menciona expresamente el «Pacto Local» como elemento impulsor de determinadas medidas recogidas en la Ley. En su concepción originaria, nacida en el seno de la Asamblea extraordinaria de la Federación de Municipios y Provincias, celebrada en La Coruña, en 1993, fue un instrumento de reivindicación de un nuevo modelo de relaciones Estado-CCAA-Municipios, de acuerdo con el cual la legislación de régimen local debía acometer una mejor delimitación de las competencias de las Entidades locales y, en consecuencia, una mejora de la financiación local. Esa concepción originaria fue dirigida a un destinatario (el Estado) que sólo muy limitadamente podía dar satisfacción a esas aspiraciones y que, reconvertido, dio origen a las «Medidas para el desarrollo del gobierno local», de 1999, plasmadas en la Ley 11/1999, de 21 de abril.

En la documentación que preparó el Ministerio de Administraciones Públicas se afirma explícitamente que dichas medidas se refieren a aquellas cuya disponibilidad queda en manos del Estado. Con la salvedad de la reforma de la financiación de las haciendas locales –materia competencia del Estado–, el tema de las competencias locales depende, en buena medida, de lo que decida cada Comunidad Autónoma. En efecto, la legislación básica de régimen local en materia de competencias locales no puede hacer más de lo que ha hecho y así lo ratificó en su día la STC 214/1988: establece un listado de *materias* en relación con las cuales el legislador sectorial competente, de acuerdo con nuestro sistema constitucional de distribución de

competencias, delimitará las competencias específicas y concretas que corresponden a las Entidades locales. Y el listado de materias recogido en el 25.2 LRBRL tiene que ver, fundamentalmente, con competencias que han asumido las Comunidades Autónomas.

La efectividad, pues, del Pacto Local, depende de lo que cada Comunidad Autónoma haga. En el caso de La Rioja ¿es posible delimitar las competencias locales desde la ley de Administración Local de manera definitiva? En nuestra opinión ello es difícil, por la propia naturaleza de norma general del régimen local. En nuestra tradición legislativa, ninguna norma de régimen local ha sido capaz por sí sola de resolver esta cuestión. Han sido las leyes sectoriales las que han delimitado las competencias locales. Esto es, técnicamente resulta casi imposible desde la normativa general de régimen local, definir de manera acabada las competencias locales en cada uno de los sectores materiales de la actividad pública. Esta es una operación que se confía a la legislación sectorial. Deben ser estas leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma las que reconozcan, de acuerdo con las directrices recogidas en el art. 2 LRBRL, las competencias concretas que corresponden a las Entidades Locales.

Teniendo en cuenta estas reflexiones, resulta discutible el modelo plasmado por la norma proyectada en el Título IV, relativo a la transferencia y delegación de competencias de la Comunidad Autónoma en las Entidades Locales. Modelo que bien pudiera considerarse la plasmación abstracta del compromiso político derivado del «Pacto Local» en La Rioja. Discutible, decimos, porque no pone límite a los posibles beneficiarios (todos los municipios con capacidad de gestión) y porque hace pivotar la efectividad de las transferencias y delegaciones en un sistema de Comisiones Sectoriales o Mixtas que sólo puede resultar operativo en la medida en que sean muy escasos los beneficiarios de las mismas. Porque lo primero que debiera concretar es qué debemos entender por municipios con capacidad de gestión, lo cual, es ciertamente una tarea delicada y compleja. Dependerá de servicios y de sectores concretos y es difícil acometer esa operación en abstracto desde una Ley general.

Por lo señalado, el contenido y finalidad del Título IV es –como se afirma en la

Exposición de Motivos– sentar las bases jurídicas, con arreglo a las cuales se procederá a la transferencia, delegación y encomienda de gestión de las competencias de la Comunidad autónoma a favor de los municipios y demás Entidades locales, operación que remite a futuras actuaciones que, por razones obvias, no puede acometer la ley misma. Un modelo que, sin perjuicio de las observaciones concretas que luego haremos, debiera reconsiderarse pue, generalizado a todos los municipios, resulta de una extraordinaria complejidad.

Octavo

Observaciones concretas al articulado.

Teniendo en cuenta las consideraciones generales hechas con anterioridad, este Consejo Consultivo formula las siguientes observaciones concretas:

1. Art. 4.2: Debiera reconsiderarse el contenido de este apartado, pues algunos de los principios en él recogidos (participación, mutua información, colaboración, coordinación) son más propios de las relaciones interadministrativas (y en ese caso es redundante con el art. 96.1) que de la distribución de competencias a la que se refiere dicho apartado, separándose del art. 4.2 de la Ley de Administración de Aragón en el que se inspira.

2. Art. 9.4 (y, por conexión, arts. 15.d); 16.5; 25.3). Este apartado establece que la alteración de los términos municipales será aprobada, en todos los casos, por *Ley* del Parlamento de La Rioja. Mantiene, por tanto, el criterio establecido por la vigente Ley 3/1993, de 23 de septiembre, de Régimen Local, de acuerdo con una interpretación discutible de las funciones atribuidas a la Diputación General de La Rioja por el EAR (1982). Hemos expuesto en el Fundamento Jurídico Tercero una interpretación sistemática de los arts. 19.g) y 27 del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la cual entendemos que la aprobación de los

procedimientos *ordinarios* de alteración de términos municipales, y cambios de denominación y capitalidad debe corresponder al Gobierno de La Rioja, mediante Decreto. Sólo en aquellos procedimientos *especiales* en los que tales alteraciones y cambios afecten a las comarcas, agrupaciones de municipios con fines específicos o a las áreas metropolitanas creadas, será necesaria la intervención del Parlamento que las aprobará mediante ley.

Por lo señalado, este Consejo Consultivo recomienda modificar el sentido del proyecto de Ley en este particular, atribuyendo la competencia resolutoria de los procedimientos *ordinarios* de alteración de términos municipales al Gobierno de La Rioja, con la salvedad de aquellos *especiales* que afecten a las comarcas.

3. Art. 10.c): En relación con el concepto de «despoblamiento» (también recogido en el art. 18) no parece conveniente, en contra del criterio sostenido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que la Ley lo concrete y cuantifique a la vista de la diversidad de situaciones que pueden darse. Se trata de un típico concepto jurídico indeterminado –como el de «interés general» recogido en el apartado e)–, que no es factible que la Ley pueda concretar en abstracto, pero que son determinables en el caso concreto y en atención de los fines que deben presidir las alteraciones municipales, recogidos en el art. 8.2 de la Ley. Ese es el criterio seguido en el Derecho Autonómico Comparado.

4 Art. 12.2: Debiera reconsiderarse en todo el Proyecto de Ley la correcta utilización de los términos «expediente» y «procedimiento». Muy frecuentemente, siguiendo una praxis administrativa muy arraigada, se utilizan indistintamente ambas voces, cuando son realidades diferenciadas a juicio de este Consejo Consultivo. Paradójicamente no hay una definición de ambos conceptos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ni en la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Resulta necesario acudir al art. 164 del ROF para encontrar una definición de expediente («*el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las*

diligencias encaminadas a ejecutarla). Se trata de instituciones jurídicas diferentes. En efecto, según la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el procedimiento es el *«cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin»* y la doctrina habla de manera simplificada del *iter* o «camino» procedimental. El «expediente», por el contrario, no es otra cosa que la materialización del procedimiento “hecho papel”..., es el resultado que se obtiene de la llamada actividad de constancia. No es correcto denominar una institución administrativa (el procedimiento) por su materialización formalizada cuando la misma tiene una denominación propia perfectamente sustantivada. Es evidente que el art. 12.2 se refiere a «procedimiento» y ese debe ser el concepto utilizado.

Debiera corregirse con ese criterio toda la Ley. Así, en el art. 14.1; 15 párrafo primero; 15.d); 26.3; 62.1; 62.3; 174.4; 177.1 y 2 debe hablarse de «procedimiento/s», mientras que en el art. 15.b) y c); 54.10 puede mantenerse el concepto de «expediente».

5. Art. 26: Debiera concretarse, como sugiere la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cuál es el órgano consultivo especializado en materia de símbolos (heráldica) que deberá dictaminar preceptivamente en los «expedientes» (mejor «procedimientos») de concesión de tratamientos, honores, símbolos y prerrogativas. Así lo hace el art. 26.3 de la LALA.

6. Art. 28. Sí es legítima la opción seguida por el precepto de no reiterar las atribuciones que corresponden a los órganos municipales, ya minuciosamente concretadas en la legislación básica estatal (y así lo especifica el precepto), debiera completarse con las que pueda reconocerles la legislación sectorial, en el siguiente sentido: *«...que les atribuye la legislación básica estatal, así como la legislación sectorial aplicable, sin perjuicio de las particularidades que puedan resultar de esta Ley»*.

7. Art. 32. 3: Este apartado debe suprimirse por innecesario, pues en la estructura de los dos anteriores ya se contempla esa regla. Esto es, primacía del reglamento orgánico para determinar la composición y modos de designación de las Juntas de Distrito o Barrio y, caso de que no establezca nada el Reglamento orgánico, el apartado 2 establece unas reglas que deben entenderse como mínimas. Por ello es innecesario este apartado, que pese a figurar en el art. 32.3 de la LALA, fue introducido mediante una enmienda en el trámite parlamentario, alterando y desvirtuando el sentido originario del proyecto de Ley.

8. Art. 44: El precepto admite la representación a favor de *otro* miembro de la Asamblea vecinal. El Quinto Borrador ha limitado la generosa redacción de alguno anterior que admitía la representación máxima de un *tercio* de miembros, que en la práctica permitía que tres personas pudieran acumular la representación de la Asamblea, falseando la democracia inherente a esta institución. La redacción actual es, seguramente, muy rigurosa y no adecuada a la realidad social. Puede pensarse en la acumulación de las representaciones propias de los miembros de una unidad familiar media (tres o cuatro miembros).

9. Capítulo III del Título III (arts. 64 a 66): El título de «demarcación territorial» y el concepto reiterado en dichos artículos es redundante, pues, la palabra demarcación es ya indicativa de territorio. Quedaría más clara esta expresión si, sin circunloquios y eufomismos, se hablara directamente de la «demarcación comarcal», sentido último de este Capítulo como antecedente inmediato a la regulación de las comarcas que sigue luego. Así lo confirma el contenido del art. 67.1 de la Ley que, en él, el ámbito territorial de las comarcas será el de la demarcación territorial previa aprobada. Por ello, se recomienda la sustitución de dicha expresión por la más precisa de «demarcación comarcal». Que esa sea la denominación no quiere decir que suponga creación alguna de la misma, pues, la misma sólo lo producirá si así lo decide el Gobierno y el Parlamento de La Rioja (art. 65 y 66).

10. Capítulo IV relativo a las comarcas (arts. 67-74) del Título III: no se han regulado algunos aspectos importantes, como los relativos a la iniciativa para la creación de

las comarcas y la competencia para resolver este procedimiento, como se hace en la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón (arts. 6 y 7), que ha inspirado la redacción de los restantes preceptos del Anteproyecto de Ley. Sin esos preceptos difícilmente puede iniciarse, en su caso, el proceso de creación de las comarcas.

11. Art. 71.3: La facultad de «coordinación» reconocida a la comarca no responde al modelo de relaciones interadministrativas establecido en la legislación básica de régimen local y, por tanto, es contraria, a juicio de este Consejo Consultivo, al modelo constitucional de autonomía local. En esa Ley, sólo se reconoce esta posibilidad a las Diputaciones provinciales [art. 36.1.a) LBRL]. En todo caso, esa facultad de las comarcas en modo alguno debe suponer menoscabo de las competencias municipales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Cosa distinta es que pueda interpretarse conforme a la Constitución, como una función «colaboradora» de las comarcas que hayan podido constituirse, en cuanto garantizadora de la prestación de los servicios municipales obligatorios.

12. Art 78: A la vista de los expedientes sometidos a este Consejo Consultivo en materia de constitución de entidades locales, se sugiere la inclusión en este proyecto de la necesidad de acompañar a la solicitud de una Memoria justificativa referida a las circunstancias que la fundamentan.

13. Art. 86.1: Tal vez fuera aconsejable establecer algún criterio general para poder concretar la «capacidad de gestión» de los municipios, cuestión ciertamente problemática por la diversidad de situaciones que deban considerarse derivadas de la naturaleza de la actividad pública de que se trate en relación con la capacidad de gestión de los municipios.

14. Art. 86.4: Resulta inadecuada la previsión de la previa aceptación por las Entidades Locales de la transferencia, delegación o encomienda. Esa inadecuación es patente en el caso de las *transferencias* que se autorizan por Ley del Parlamento, que no pueden quedar supeditadas a la aceptación de las Entidades locales, puesto que la autonomía lo es en el ámbito de la Ley (STC 4/1981). La regla de la aceptación tiene sentido en la delegación –y así lo dispone el art. 113.2-, salvo que la ley la imponga obligatoriamente (como hace el art. 101.3

LALA). Aun con todo, mejoraría la redacción del apartado si se añadiera «...*salvo disposición legal en contra*».

15. Art. 87: Debe reconsiderarse el contenido del **apartado primero**, pues, literalmente parece decir que no basta la ley para la transferencia de la titularidad de la competencia a las Entidades locales, sino que esa ley establece el procedimiento para llevarla a cabo y los medios necesarios. La ley lo que debe establecer es la transferencia de la competencia, correspondiendo al Decreto el traspaso de los medios materiales y personales.

La funcionalidad de las Comisiones sectoriales a las que se refiere el **apartado 2**, dependerá del ámbito subjetivo de los beneficiarios de las transferencias, cuestión relacionada con la concreción del concepto de «capacidad de gestión».

El contenido de los **apartados 2, 3 y 4** es más propio de una Disposición Adicional y no debiera integrarse en el texto articulado de la Ley.

En cuanto al **apartado 4.d)** debiera reconsiderarse la alegación de la Federación Riojana de Municipios en cuanto a los elementos que integran el «coste efectivo».

16. Art. 90: El sistema de *Comisiones mixtas* para hacer efectiva la delegación de competencias merece las mismas consideraciones que las hechas en relación con las Comisiones sectoriales.

17. Art. 120: El contenido de este precepto debe guardar coherencia con el art. 75 LBRL, reformado en 1999 y, más recientemente, por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que no parece haya sido tomado en consideración al redactar el precepto.

18. Art. 164: Debiera reconsiderarse la posible inclusión de alguno de los derechos de los ciudadanos propuestos por la Federación Riojana de Municipios, que completan y mejoran la redacción del Anteproyecto.

19. Art. 197: De acuerdo con la sugerencia de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, debiera establecerse alguna previsión respecto del procedimiento sancionador aplicable en el ámbito de la Administración local. En las materias en que la Comunidad

Autónoma ostente competencias normativas plenas o de desarrollo, será de aplicación la regulación del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (ahora contemplado en sus elementos principales en el art. 84. Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de La Rioja, con las singularidades orgánicas correspondientes.

20. Art. 228. No se contempla en dicho precepto quién debe supervisar los proyectos de obras cuando la Entidad local no tenga los oportunos servicios técnicos. En el art. 231 de la LALA, hay una remisión a la Diputación Provincial o, en su caso, a las comarcas. Esa misma solución la establece ahora la Disposición Adicional Novena del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, disposición que tiene carácter básico, de acuerdo con lo establecido en su Disposición Final Primera.1, cuya entrada en vigor se ha producido en fechas recientes.

21. Art. 230. 1 y 2. De acuerdo con la sugerencia de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, deben tenerse en cuenta las peculiaridades en materia de contratación establecidas en la normativa básica del Estado (el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, Disposición Adicional Novena y el Reglamento General antes citado, Disposición Adicional Novena).

Como quiera que el propio art. 230.1 remite a la legislación general de contratos, han de entenderse en todo caso aplicables las peculiaridades establecidas en la Disposición Adicional Novena del Texto Refundido con las que el art. 230.2. no presenta contradicción. No obstante, y aunque lo mismo cabe decir respecto de la aplicación de la Disposición Adicional Novena del Reglamento General por su naturaleza básica, debe reconsiderarse la posibilidad de incorporar por razones de mayor claridad al art. 230.2 alguna de las reglas que no están recogidas. Así la de la Disposición Adicional Novena 1 y 2 del Reglamento General.

22. Art. 230.2.7ª: Debiera reconsiderarse la posibilidad de admitir la sugerencia presentada por la Federación Riojana de Municipios respecto a la no necesidad de formalizar

en documento administrativo los contratos menores, posibilidad que permite sostener el art. 56 del Texto Refundido de Contratos de las Administraciones Públicas.

23. Art. 233.2. Debe reconsiderarse la posibilidad de admitir la sugerencia presentada por la Federación Riojana de Municipios respecto a la inclusión del principio de publicidad entre los enumerados en dicho apartado, añadiendo al final del mismo: «..., *así como el de publicidad*».

24. Art. 238.d). Debe reconsiderarse la posibilidad de admitir la sugerencia presentada por la Federación Riojana de Municipios respecto a la inclusión al final de dicho párrafo de la siguiente frase: «..., *de acuerdo con la normativa básica aplicable*».

25. Art. 243. Este Consejo Consultivo quiere expresamente resaltar la importancia de la consagración del principio de especialidad en la selección de los funcionarios plasmada en este precepto, con la salvedad del Presidente de las Comisiones juzgadoras que corresponde al Alcalde y que, puede, por tanto, no reunir los requisitos de igual o superior titulación exigidos a los demás vocales de la misma. Debe entenderse ésta última como una regla de deferencia hacia la Entidad local que la prudencia del Presidente de la Corporación deberá aplicar con mesura, delegando en personal con titulación suficiente en aquellas pruebas selectivas de mayor nivel y exigencia técnica.

No obstante, debiera reconsiderarse la conveniencia de exigir la participación de un representante del profesorado oficial (Universidad) de la misma área de conocimiento en relación con la selección de los funcionarios, al menos, de nivel A, como establece el art. 247.2.a) de la LALA. Sería una medida tendente a garantizar la correcta aplicación del principio de especialidad en la composición de los Tribunales de selección, con representantes de la máxima cualificación científica externos al ámbito funcional. La experiencia histórica ha demostrado las bondades de esa previsión y las consecuencias negativas observadas en los últimos años, en los que la normativa básica estatal ha relajado esta exigencia.

26. Art. 245: Debe reconsiderarse la conveniencia de admitir la sugerencia presentada por la Federación Riojana de Municipios para garantizar la publicidad y la aplicación de sistemas de selección adecuados a los principios constitucionales de mérito y capacidad en las contrataciones laborales, cierto que sin introducir la rigidez del sistema selectivo de la función pública. Podría añadirse: *«...mediante convocatoria pública y a través de sistemas de selección que garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de mérito y capacidad, así como el de publicidad»*.

27. Art. 246.2: Debe reconsiderarse la conveniencia de admitir la sugerencia presentada por la Federación Riojana de Municipios respecto del personal directivo eventual con el mismo texto propuesto por dicha entidad.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para aprobar el Anteproyecto de Ley de Administración Local de acuerdo con el art. 9.8 del Estatuto de Autonomía.

Segunda

El contenido del Anteproyecto de Ley se ajusta al bloque de la constitucionalidad, con la excepción del art. 71.3 relativa a la coordinación por las comarcas de los servicios municipales, salvo que se entienda como función «colaboradora» de acuerdo con lo señalado en el apartado 11 del Fundamento de Derecho Octavo.

Tercera

Deberán tenerse en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen para mejorar la claridad del texto, así como para subsanar algunas lagunas existentes. En particular, las relativas a la competencia para la aprobación de las *alteraciones ordinarias* y *especiales* de términos municipales, su denominación y capitalidad.

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