

En Logroño, a 13 de enero de 2003, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

02/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, sobre el ***Proyecto de Decreto por el que se regula la identidad gráfica institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de su Presidente***

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 24 de noviembre de 2002, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja acordó el inicio del expediente de elaboración de una disposición administrativa de carácter general reguladora de la Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de su Presidente.

Segundo

El 25 de noviembre de 2002, el Secretario General Técnico de la Consejería referida, elaboró la Memoria justificativa del proyecto, en la que se justificaba la necesidad de la aprobación de la norma, su objeto y ámbito de aplicación, sus posibles consecuencias económico-financieras. Asimismo, en la Memoria se mencionaba en el concepto de disposiciones afectadas, - tabla de vigencias - que, “***la aprobación no afecta a las normas preexistentes manteniéndose en vigor en su integridad el Decreto 29/1985, de 7 de junio***”

Tercero

Teniendo en consideración las apreciaciones de la Memoria justificativa de la norma, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja, redactó el primer borrador de la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Previa solicitud de informe, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió, el 3 de diciembre de 2002, su preceptivo dictamen considerando, salvo ciertas precisiones de orden terminológico y gramatical, que el proyecto de la norma sometida a consulta, se ajustaba a Derecho.

Quinto

Emitido dicho informe jurídico, sin más trámites procedimentales, se redacta el segundo proyecto de Decreto por el que se regula la Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de su Presidente, y se eleva a consulta de este Órgano Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 17 de diciembre de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 20 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja a través de su Presidente para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 20 de diciembre de 2002, registrado de salida el 27 del mismo mes y año, 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

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo al ser, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma que se dicta en desarrollo de la legislación autonómica sobre signos de identidad riojana, en concreto de lo dispuesto en la Disposición Final de la Ley 4/1985, de 31 de mayo, por la que se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el cumplimiento y desarrollo del texto legislativo.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

De esta forma lo ha recordado constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, iniciándose con la Sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. 342), dictada en un recurso extraordinario de revisión, sienta la de 17 de noviembre de 1995, recaída en un recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o Leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior Sentencia de 3 de junio de 1996 (Ar. 9926), la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis ésta que se reitera en posteriores Sentencias, de fechas de 18 y 26 de diciembre de 1997 (Ar. 517 y 1354) y que se contempla igualmente en las de 25 de febrero y 3 de junio de 1998 (Ar. 1810 y 5520).

Esta preceptividad ha sido recordada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando, se trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas - y sus posteriores modificaciones-, incluso declarando la nulidad de pleno Derecho de la disposición reglamentaria dictada adoleciendo del dictamen del Órgano Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad baste recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 1999.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un **juicio de estatutoriedad**, examinando la adecuación del texto 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 el que se inserta, así como un **juicio de legalidad**, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del **principio de jerarquía normativa**.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

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, la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º Ley 3/1995).

Además y al amparo de lo dispuesto en el artículo 2.1, g) del Decreto 20/2001, de 20 de abril, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas en desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se ha iniciado por el centro competente, la Secretaria General Técnica de la referida Consejería.

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) emitida por el Secretario General Técnico.

C) Estudio Económico:

Según se detalla en la Memoria, no se precisa, ya que, visto el régimen transitorio de la aplicación de la norma proyectada, en tanto que permite la utilización de las existencias de material impreso anteriores a la aprobación del Manual de Identidad Geográfica Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no se estima coste alguno derivado de su implantación (artículo 67.3º Ley 3/1995).

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas: (artículo 67.3º Ley 3/1995).

En la Memoria del Proyecto se advierte que la aprobación de la norma no afecta a disposiciones de igual rango preexistentes pues se mantiene en vigor el Decreto 29/1985, de 7 de junio, por el que se aprueba el Programa de Identidad Corporativa, que seguirá siendo de aplicación para todas las manifestaciones de identidad del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, permitiendo la convivencia de la “Identidad Institucional” con la “Identidad Corporativa”.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de la Rioja:

También se ha sometido la norma proyectada al informe de la Asesoría Jurídica y así obra en el documento nº 4 del expediente con dos folios (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) Audiencia de los Interesados e Información Pública:

El expediente no ha sido sometido al trámite de audiencia pero, dado que la disposición reglamentaria proyectada no afecta a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, consideramos ajustada a Derecho la supresión de éste, así como el de información pública (artículo 24.1, c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

No obstante, se debería haber expresado la supresión de ambos, - audiencia e información pública -, en la Memoria justificativa del proyecto de la norma redactada por el Secretario General Técnico de la Consejería.

En esencia, y siguiendo en este extremo lo afirmado por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, el reglamento proyectado ha respetado los trámites formales que para la elaboración de Reglamentos preceptúa la Ley 3/1995, en sus artículos 67 y 68.

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.

Prima facie hemos de expresar que el título genérico que legitima la actuación autonómica para regular sus propios signos de identidad nace de la Carta Magna y en concreto de lo dispuesto en el artículo 148.1.1^a, que ha sido asumido con el carácter de competencia exclusiva en nuestra Norma Institucional Básica, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por LO 3/1982, de 9 de junio, en el artículo 8.1.1, en lo referente a términos generales a su potestad de autoorganización.

Ya en términos más específicos, es el artículo 3 del Estatuto de Autonomía el que expresa cuáles son los signos de identidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, define su bandera e

introduce una importante limitación, en cuanto a la modificación de sus signos de identidad, el himno y el escudo, ya que el tenor literal del párrafo 2º del precepto estatutario referido, reza así:

“La Comunidad Autónoma de La Rioja posee himno y escudo propios que sólo podrán modificarse por Ley del Parlamento de La Rioja aprobada por mayoría de dos tercios de sus miembros”.

Lógico corolario de lo hasta aquí expuesto es que nuestra Comunidad Autónoma goza de competencia para, dentro de su potestad de auto-organización, regular sus signos de identidad y, en concreto, las reproducciones simplificadas de su Escudo para uso oficial, como lo es, en este supuesto, el de su Identidad Gráfica Institucional.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

Del precepto transcrito, el artículo 3.2 del Estatuto de Autonomía, puede deducirse la existencia de un principio reserva de ley para la regulación de los signos de identidad riojana, pues es el Parlamento quien ha de decidir, bajo una mayoría reforzada o cualificada de dos tercios de sus miembros, las posibles modificaciones del himno y del escudo riojanos y, por ende, también su establecimiento.

Bajo el manto del principio de legalidad se dictó la Ley 4/1985, de 31 de mayo, de Signos de identidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la que, ya desde un principio y según lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía, con el fin de individualizar la personalidad propia de la autonomía riojana, se regularon sus propios signos de identidad, a saber: la utilización

de la bandera definida en el artículo 3.1 de la Norma Estatutaria, el Escudo, el Himno oficial y el Día de La Rioja.

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1985 autorizó al Gobierno, bajo la técnica de la remisión normativa, para que, por Decreto, el Consejo de Gobierno regulase los logotipos de reproducciones simplificadas del Escudo para su uso oficial, además de la habilitación general otorgada en su Disposición Final Primera para que dictase las disposiciones reglamentarias precisas para el cumplimiento y desarrollo de la Ley.

Por ello, la norma reglamentaria proyectada, reguladora de la Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad de La Rioja y de su Presidente, goza de la suficiente cobertura legal que convivirá con la Identidad Gráfica Corporativa aprobada por el Decreto 29/1985, de 7 de junio, para su utilización por parte del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Junto a las consideraciones anteriores referidas a la cobertura legal de la norma proyectada, han de tenerse en cuenta otras observaciones sobre su articulado que, en principio, se considera amparado en el título competencial estatutario y, en definitiva ajustado al principio de legalidad pues, en su contenido intrínseco, la fijación de la Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad de La Rioja y de su Presidente y la regulación de su Manual, es una cuestión de orden técnico sobre la que difícilmente es posible expresar una opinión de juridicidad.

Afirmado lo anterior y reputado, en esencia, cumplidor del principio de legalidad, hemos de manifestar las siguientes observaciones:

1) Exposición de Motivos.

Por lo que respecta a la Exposición de Motivos de la norma proyectada estimamos conveniente introducir los títulos competenciales genéricos propios de la potestad de autoorganización de la Comunidad de La Rioja, amén de la concreta referencia al artículo 3 del Estatuto de Autonomía.

2) Artículo 4. *Normas de utilización.*

Dada la obligatoriedad de la utilización de la Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad de La Rioja y de su Presidente, que se extiende también a los denominados “órganos de apoyo” regulados en el Decreto 1/1997, de 24 de enero, se sugiere que se relacionen expresamente en la norma.

3) Disposición Transitoria Única. *Regímenes transitorios.*

Por último, hemos de hacer una breve observación sobre las normas de derecho intertemporal previstas en esta disposición y sus efectos económico-presupuestarios, ya que hemos de recordar que, en la Memoria justificativa, la Secretaria General Técnica afirmó la innecesariedad de Memoria económica puesto que la entrada en vigor del Decreto no producirá, a su juicio, gasto público. Hemos de apartarnos de tal afirmación en lo tocante al apartado 2, esto es, la adaptación de los soportes telemáticos de acceso permanente para los ciudadanos, en los que ha de implantarse la nueva Imagen Gráfica Institucional en el plazo de dos meses a contar desde la entrada en vigor de la norma, por lo que sí se ha de contener una previsión inmediata de gasto público.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario contemplado en los artículos 3 y 8.1.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta tiene la naturaleza jurídica de un reglamento ejecutivo que goza de la suficiente cobertura legal.

Tercera

En cuanto al articulado, deben tenerse en cuenta las matizaciones relacionadas en el Fundamento de Derecho Quinto del presente dictamen.

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