

En Logroño, a 2 de julio 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

54/03

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, sobre el ***Proyecto de Decreto por el que se regula la composición del Consejo Riojano de Cooperación Local.***

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

El 16 de marzo del 2003, el Director General de Administración Local de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja dictó orden de inicio del expediente de elaboración de una disposición administrativa de carácter general reguladora de la composición del Consejo Riojano de Cooperación Local, disponiendo que el órgano responsable de su tramitación fuera la Secretaría General Técnica de la Consejería.

Y, a tal fin, remite, el inmediato día siguiente, al Secretario General Técnico, el texto que propone la Dirección General, junto con una memoria justificativa del mismo.

Segundo

El 21 de marzo del 2003, el Secretario General Técnico remite el texto propuesto y la memoria justificativa, para su informe, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y al Servicio de Información, Calidad y Evaluación de los Servicios (SICE).

Tercero

Con fechas 27 y 28 de marzo, emiten sus respectivos informes el SICE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Cuarto

El siguiente día 16 de abril, la Secretaría General Técnica redacta un segundo borrador que introduce algunas de las observaciones contenidas en aquellos informes y elabora, a su vez, un informe del mismo que cumple las funciones de memoria final recogiendo el *iter* procedimental de la norma.

Quinto

En la misma fecha, el Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas dicta resolución acordando someter al trámite de audiencia corporativa, por un plazo de veinte días, el proyecto de decreto, trámite que se cumplirá dando traslado del mismo a la Federación Riojana de Municipios, a efecto de que la misma realice las alegaciones que considere oportuno.

El día 19, la Federación Riojana de Municipios se da por enterada sin hacer alegación alguna.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 4 de junio de 2003, registrado de entrada en este Consejo el día 6 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 6 de junio de 2003, registrado de salida el mismo día, 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

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 allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo nuestro dictamen, al ser el Proyecto del Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la legislación autonómica, en concreto de lo dispuesto en el art. 108.3, párrafo segundo, de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, a cuyo tenor, ***“la composición y número de miembros del Consejo Riojano de Cooperación Local se determinarán reglamentariamente”***.

Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, 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, seguida por 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 sin previo 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 art. 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 ordenamiento jurídico 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, máxime cuando su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por la jurisdicción contencioso-administrativa como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

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

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 (art. 67.1º Ley 3/1995), dictando la orden de inicio la Dirección General de Administración Local y encargándose la tramitación a la Secretaría General Técnica.

B) Memoria Justificativa.-

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que ***“tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”***.

En este caso, existe una memoria inicial, elaborada por el Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, que establece el marco normativo del proyecto de disposición, justifica la oportunidad y adecuación de las medias propuestas, la imposibilidad de realizar un estudio económico específico y la improcedencia de establecer tabla de vigencias o derogaciones.

Posteriormente, existe una Memoria que, aunque emitida por vía de informe, cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el ***iter*** procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las

exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una Memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad de la norma.

Sin embargo, este informe, al que nos referimos en el Antecedente Cuarto del Asunto, se emite por la Secretaría General Técnica con anterioridad al trámite de audiencia corporativa, cuando lo lógico era haberlo hecho con posterioridad. En todo caso, al no haberse formulado alegaciones en aquel trámite, resulta intrascendente.

C) Estudio Económico.-

Según se detalla en la Memoria, no es posible realizar un estudio económico específico, ya que los medios materiales y personales que pueden precisarse para el funcionamiento del Consejo serán únicamente los propios de la gestión administrativa de la actuación colegiada y se atenderán con los recursos ordinarios de la Consejería.

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

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del S.I.C.E. sobre toda actuación administrativa que conlleve creación, modificación o suspensión de un procedimiento administrativo, informe 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.

El decreto proyectado no regula un específico procedimiento pero, pese a ello, se ha dado traslado al mencionado servicio con el fin de permitir homogeneizar los criterios a seguir en el caso de procedimientos conexos.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de la Rioja.-

También se ha sometido la norma proyectada al informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (art. 67.4º Ley 3/1995), habiéndose tenido en cuenta sus observaciones.

F) Audiencia Corporativa.-

Este trámite, en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen, al dar traslado de la misma, para alegaciones, a la Federación Riojana de Municipios.

No obstante, insistimos en que dicho trámite debía haber precedido en el tiempo al segundo borrador del proyecto de norma y al informe elaborado por la Secretaría General Técnica, a los que se refiere el Antecedente Cuarto del Asunto.

La Federación Riojana de Municipios no hizo alegación alguna; de haberlas hecho, hubiera obligado a redactar un nuevo borrador o, subsidiariamente, a justificar en el informe-memoria final la no aceptación de las alegaciones realizadas.

G) 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, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

Sin embargo, en este caso no resulta exigible por tratarse de la regulación por vez primera de la composición de un Consejo creado *ex novo* por la Ley 1/2003 de la Administración Local de La Rioja.

H) Expediente Íntegro.-

De acuerdo con los arts 32 y 40.2.b de nuestro Reglamento orgánico, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia proyectada

La norma proyectada cumple el mandato contenido en el art. 108 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, que crea ***ex novo el Consejo Riojano de Cooperación Local***, disponiendo en su apartado 3, párrafo segundo, que su composición y número de miembros se determinarán reglamentariamente.

La cobertura competencial de la Comunidad Autónoma para dictar aquella norma deriva, por tanto, del título competencial a cuyo amparo se aprobó dicha Ley. De acuerdo con el art. 9.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, esta Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecutivo en materia de “***régimen local***”, sin perjuicio de otros títulos competenciales referidos a la Administración Local contenidos en el Estatuto, como son los arts. 5, 8-1-3, 9.7, 13, 19, 27, 33, 53 y Disposición Transitoria Primera.

La norma proyectada, por otra parte, se ajusta al mandato de la Ley que desarrolla y le sirve de cobertura, sin exlimitación alguna, habiendo introducido variaciones en el texto primitivo, sugeridas por el S.I.C.E. y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo mejoran.

CONCLUSIÓN

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

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