

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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN
60/03

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 Identidad Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja.***

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 19 de junio de 2003, 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 Corporativa del Gobierno de La Rioja, al amparo de lo dispuesto en el art. 2.1. g) del Decreto 20/2001, de 20 de abril.

Segundo

El 20 de junio de 2003, 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, ámbito de aplicación y sus posibles consecuencias económico-financieras. Así mismo, 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 Autónomo y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja redactó el primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, bajo el título de ***Identidad Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja, Administración General de la Comunidad Autónoma y Entes integrantes de su sector público***.

Cuarto

Previa solicitud, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió, el 23 de junio de 2003, su preceptivo informe, considerando, salvo ciertas precisiones de orden terminológico y gramatical, que el proyecto de la norma sometida a consulta se ajustaba a Derecho.

Quinto

El 25 de junio de 2003, el Servicio de Información, Calidad, Evaluación e Inspección de los Servicios de la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja, emite su informe al abrigo de lo dispuesto por los arts 28 y 30 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, en el que se expresan una serie de observaciones jurídicas, en especial sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la norma proyectada.

Sexto

Teniendo en consideración las precisiones advertidas tanto por la Dirección General de los Servicios Jurídicos como por el S.I.C.E., el Secretario General Técnico de la mencionada Consejería, con fecha de 25 de junio de 2003, a modo de Memoria final, emite una

complementaria a la emitida el 20 de junio, en la que se analizan las observaciones evacuadas por los órganos a los que se ha elevado consulta, y da redacción al segundo y último borrador de la norma proyectada, bajo el título de ***Identidad Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja***, que ahora se somete a la consideración de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 26 de junio de 2003, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 26 de junio de 2003 , registrado de salida al día siguiente, 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 art. 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 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 una constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que, 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 auto-organización, 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 el 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.

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.

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).

Además y al amparo de lo dispuesto en el art. 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 Proyecto va acompañado de la memoria expresiva del marco jurídico en que se inserta la norma, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (art. 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 Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja**, no se estima coste alguno derivado de su implantación (art. 67.3º Ley 3/1995).

D) Tabla de Vigencias y Disposiciones Afectadas.

Respecto a éste trámite, exigido por el art. 67.3º Ley 3/1995, en la Memoria inicial del proyecto se advierte que la aprobación de la norma no afecta a disposiciones de igual rango preexistentes, pues se mantiene en vigor el **Programa de Identidad Corporativa** a que se refiere el Decreto 29/1985, de 7 de junio, por el que se desarrolla el contenido de la Ley Reguladora de los Signos de Identidad Riojanos, que seguirá siendo de aplicación para todas las manifestaciones de la identidad del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

No obstante y con buen criterio, la Dirección General de los Servicios Jurídicos manifestó su disconformidad con dicha manifestación pues, si la norma proyectada contiene un nuevo **Manual de Identidad Corporativa del Gobierno de La Rioja**, ello significa que queda afectada la norma anterior. Por ello, en la Memoria complementaria y en el segundo borrador del texto reglamentario, se añade una Disposición Derogatoria única, por la que expresamente queda derogado el Decreto 29/1985, de 7 de junio.

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

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el documento nº 3 del expediente con dos folios (art. 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 ajustado a Derecho la supresión de éste, así como del de información pública (art. 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.

G) Informe del SICE:

El Art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Información, Calidad y

Evaluación (SICE) sobre, “**toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo**”, informe 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 adecuación homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos**”.

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 arts 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 Constitución y en concreto de lo dispuesto en su artículo 148.1.1ª, 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 art. 8.1.1, en lo referente, en términos generales a su potestad de auto-organización.

Ya en términos más específicos, es el art. 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 autoorganización, 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 Corporativa**.

Este título competencial ya fue analizado en nuestro Dictamen 2/03, en el que tuvimos

ocasión de analizar el proyecto de Decreto por el que se regula la ***Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de su Presidente***.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

Del precepto transcrito, el art. 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 art. 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 art. 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, 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 Corporativa del Gobierno de La Rioja***, que convivirá con la ***Identidad Gráfica Institucional de la Comunidad de La Rioja y de su Presidente***, aprobada por Decreto 20/2003, de 30 de mayo, goza de la suficiente cobertura legal.

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 Corporativa del Gobierno de La Rioja*** 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 concretas a su articulado:

- **Art. 1. Objeto.** Queda claro que el objeto de la norma proyectada es la regulación de las normas para la utilización de la **Identidad Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja**, frente la **Identidad Gráfica Institucional** regulada en el reciente Decreto 20/2003, de 30 de mayo; mas lo que se aleja de la claridad es el ámbito subjetivo de la aplicación de la norma proyectada. En efecto, el texto literal del precepto lo refiere al Gobierno de La Rioja, a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y al resto de entes integrantes del sector público de la misma.

Por consiguiente es la **Identidad Gráfica Corporativa** del Gobierno de La Rioja, de la Administración General y de la llamada “Administración Institucional”, más la redacción literal del precepto, deja fuera a los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma, en la redacción dada por el art. 2 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por todo ello, se sugiere que en la redacción del precepto, se incluyan también a los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- **Art. 5. Identidad Gráfica Extendida** Este precepto otorga competencias a la Consejería competente en materia de Imagen Corporativa para dejar constancia de las especificaciones que sobre la **Identidad Gráfica Extendida** introduzcan, de acuerdo con el **Manual de Identidad Gráfica Corporativa**, los organismos y entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. No obstante y bajo el régimen de uniformidad que se ha dado en la redacción de este segundo borrador sobre la Consejería competente en esta materia, se sugiere sustituir tal mención por la de “**Consejería con competencias en materia de organización y funcionamiento de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja**”, pues así se refieren a ella otros preceptos de la misma norma reglamentaria.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario contemplado en el art. 8.1.1 del Estatuto de Autonomía y, en particular, en su art. 3.

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 efectuadas 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.