

En Logroño, a 27 de enero de 2004, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**4/04**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el Proyecto de Decreto de creación y regulación del Registro de Entidades Locales de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite para dictamen un Proyecto de Decreto de creación y regulación del Registro de Entidades Locales de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada, constan en el expediente los siguientes documentos:

- Orden de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, adoptado por el Director General de Administración Local, el 9 de julio de 2003, encargando al Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales de ese centro directivo como unidad administrativa encargada de elaborar la documentación necesaria.

- Borrador número 1 del Decreto, de 7 de julio de 2003 (folios 9-21).

- Memoria justificativa y económica redactadas por el Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, de 9 de julio de 2003 (folios 3-7).

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 23 de julio de 2003, con una serie de observaciones generales y particulares al texto propuesto (folios 23-27).

- Borrador número 2 del Decreto, de 22 de julio de 2003, en el que se recogen las observaciones hechas

por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, salvo la relativa a la ubicación del art. 13 (folios 29-41).

- Resolución del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, por el que se da trámite de audiencia a la Federación Riojana de Municipios, y comunicación de la misma (folios 43-45).

- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 31 de julio de 2003, en el que se hacen diversas observaciones organizativas y procedimentales al texto del Borrador número 2 (folios 47-49)

- Escrito del Presidente de la Federación Riojana de Municipios, de 20 de octubre de 2003, con fecha de registro de 15 de diciembre de 2003, dándose por enterado y no manifestando alegación alguna al Proyecto de Decreto (Folio 51)

- Informe sobre la tramitación del Proyecto de Decreto elaborado por la Secretaría General Técnica, de 8 de enero de 2004, en el que se dan cuenta de las observaciones hechas en los informes solicitados y se justifica la aceptación o rechazo de los mismos (Folios 53-55)

- Borrador número 3 de 8 de enero de 2004, que recoge la redacción final propuesta sometida a nuestro dictamen (Folios 57-69).

## **Antecedente de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 8 de enero de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 12 de enero de 2004, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local 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 12 de enero de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al 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 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, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto una norma que se dicta en aplicación y desarrollo del art. 6 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

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 aquél 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 reglamentos.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de tramitar adecuadamente, tanto formal como sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de reglamentos que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más relevantes de la Administración cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se han cumplido tanto en la forma como en el fondo, 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, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

#### **A) Iniciación.**

El procedimiento de elaboración de la norma proyectada se ha iniciado mediante Orden de la Dirección General Administración Local (ahora Dirección General de Política Local), de 7 de julio de 2003, en el que se designa al Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales como la unidad administrativa encargada de su elaboración. Y, en su cumplimiento, se ha redactado un Borrador número 1 del Decreto.

#### **B) Memoria justificativa.**

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *«tales propuestas –de proyectos 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»*.

El expediente remitido contiene un documento redactado por el Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, sin calificación formal, pero que materialmente constituye la «Memoria justificativa» inicial del proyecto, y cumple con suficiencia las exigencias legales establecidas.

#### **C) Estudio económico.**

Como parte del referido Informe-Memoria inicial, figura un escueto estudio económico que cumple suficientemente con las exigencias legales requeridas.

#### **D) Tabla de derogaciones y vigencias.**

El Informe-Memoria advierte que no existe regulación anterior propia en la materia, razón por la que no existen normas afectadas por el Decreto.

#### **E) Audiencia de los interesados.**

El proyecto de Decreto crea un Registro administrativo en el que deben inscribirse

las Entidades Locales de La Rioja, sin perjuicio de su inscripción en el Registro estatal de idéntica naturaleza y finalidad. Hemos de considerar que se trata de una norma reglamentaria de naturaleza organizativa y, en consecuencia, no es necesario, en principio, el trámite de audiencia a los interesados [como establece el art. 24.1.e) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto aplicable supletoriamente al no existir previsión expresa al respecto en el art. 67 de la Ley 3/1995,]. Ahora bien, como quiera que se trata de la creación de un Registro donde deben inscribirse las Entidades locales, es necesario darles trámite de audiencia, que puede cumplimentarse, mediante la audiencia de la Federación Riojana de Municipios.

Así se ha cumplimentado en el presente caso, a sugerencia de la observación formulada por la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Resulta llamativo el retraso de la citada Federación Riojana de Municipios en cumplimentar ese trámite, requerido mediante escrito de 23 de julio de 2003 (no consta registro de salida alguno) mediante la presentación de un escrito de 15 de diciembre de 2003, sin alegación alguna. En esos casos, el transcurso del plazo de audiencia sin formular alegaciones legítimas al órgano encargado de la tramitación del procedimiento a proseguir el mismo, evitando demoras injustificadas.

#### **F) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.**

Se ha solicitado y emitido el informe de dichos Servicios Jurídicos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 67.4º Ley 3/1995, de 8 de marzo, y en aplicación del art. 5.1.b) del Decreto 36/2002, de 5 de julio, de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Este informe incluye unas “Consideraciones generales” (relativas a la justificación de la norma proyectada y al cumplimiento de los trámites procedimentales) y otras al texto concreto que se informa favorablemente, con varias observaciones de mejora que han sido atendidas en el borrador número dos, salvo la relativa a la ubicación del contenido del artículo 13, que se mantiene en su redacción originaria.

No obstante, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que debe tener el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en el procedimiento de elaboración de reglamentos. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el centro elaborador de las normas, una vez se hayan incorporado al mismo las distintas actuaciones exigidas por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, antes de su remisión, en su caso, al Consejo Económico y Social, y, finalmente, a este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, su informe se ha solicitado parece simultáneamente con el del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.) y se ha emitido con anterioridad al de éste último, circunstancia que priva a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de conocer las observaciones de dicho Servicio y, en su caso, valorarlas adecuadamente.

Ese adelanto en la emisión del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos ha permitido advertir la falta del trámite de audiencia a los municipios, que se ha

cumplimentado con posterioridad.

### **G) Informe del S.O.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.O.C.E. 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 adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

En el procedimiento tramitado, figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto algunas de cuyas observaciones ha sido tenidas en cuenta en el Borrador final.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal de la misma y su relación con el Registro estatal de Entidades Locales.**

El Proyecto de Decreto se dicta, como ha quedado señalado, en aplicación del artículo 6 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, que crea el Registro de Entidades Locales *“cuyo contenido, organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente”*. Se trata de un típico registro administrativo, de carácter instrumental, conexo e inherente al ejercicio de las competencias ejecutivas sobre régimen local que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, en relación con la aprobación de la alteración o cambio del nombre de los municipios.

Aprobada la Ley de Administración Local en ejercicio de la competencia en materia de *“alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales”* (artículo 8.uno.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja), así como en materia de *“régimen local”* (art. 9.7), el Proyecto de Decreto tiene plena cobertura en dicha Ley y en las competencias estatutarias asumidas, si bien hemos de averiguar si alguna norma estatal enmarca el ejercicio de esta competencia ejecutiva y, en consecuencia, la regulación y configuración del Registro. Esta averiguación está justificada, además, por la necesidad

valorar el alcance de la observación formulada por el S.O.C.E acerca de la duplicidad de Registros e inscripciones que se creará con el nuevo Proyecto de Decreto.

En efecto, ha de tenerse en cuenta que la competencia del régimen local de La Rioja se ejerce en el marco de la legislación básica estatal (incluida la “exclusiva” sobre alteración de términos municipales), integrada, en este extremo concreto, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Pues bien, su artículo 14 establece que los cambios de denominación de los municipios sólo tendrán carácter oficial cuando, tras haber sido anotados en un Registro creado por la Administración del Estado para la inscripción de todas las Entidades a que se refiere la presente Ley, se publiquen en el Boletín Oficial del Estado.

Este precepto, impugnado por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, por entender que invadía sus competencias ejecutivas de régimen local, ha sido calificado como básico por la STC 214/1989, F.J.10, dado que *“el propio interés general supraautonómico en que esos cambios o alteraciones sean conocidos con carácter general, justifica plenamente la previsión cuestionada, que no supone control del Estado, sino un medio de garantizar esa necesaria publicidad en todo el territorio por medio de la inscripción del cambio en el correspondiente Registro estatal y de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. En consecuencia, el art. 14.1 debe ser reputado como norma básica y, por tanto, con eficacia en todo el territorio nacional”*.

Esa previsión estatal ha sido desarrollada por el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, que regula el Reglamento del Registro de Entidades Locales. En particular, sus artículos 5 a 14 regulan el procedimiento para las inscripciones, siendo obligación de los Presidentes de las Entidades Locales solicitarla (art. 6); y, una vez resuelta, la inscripción será comunicada a la misma Entidad Local afectada, así como al órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 8). Particular relevancia tiene la Disposición Adicional del Real Decreto que reitera que no tendrán carácter oficial las denominaciones de municipios de nueva creación y los cambios de denominación de los existentes en tanto no sean inscritos en el Registro (el estatal) y se publique en el Boletín Oficial del Estado.

En desarrollo de las previsiones del Real Decreto 382/1986, se ha dictado la Orden de 3 de junio de 1986, que detalla las particularidades procedimentales de la inscripción de las entidades existentes y de las nuevas; la modificación de las inscripciones y anotaciones registrales; la cancelación de las inscripciones y denominación de los nuevos municipios. A los efectos que interesan, su art. 16 establece los trámites para que tenga carácter oficial la

denominación de los nuevos municipios, así como el cambio de denominación de los ya existentes.

De la interpretación conjunta de estas dos normas estatales, resulta que la denominación de los nuevos municipios y los cambios de denominación de las Entidades locales existentes solo tienen carácter oficial una vez inscritos en el Registro estatal de Entidades Locales y publicados en el Boletín Oficial del Estado, por más que esta publicación sea ordenada por la Comunidad Autónoma tras la comunicación de la inscripción hecha por el órgano estatal competente.

El Proyecto de Decreto sometido a dictamen regula el régimen de inscripción de las Entidades Locales de La Rioja en el Registro regional creado al efecto, tanto de las ya existentes como de las nuevas que se creen y de los cambios de denominación, Registro e inscripción que duplican, como advierte el informe del S.O.C.E., los estatales. La duplicidad de Registros está expresamente admitida por el art. 13 del propio Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, cuando se refiere al establecimiento de los *“oportunos mecanismos de colaboración a fin de intercambiar los datos del Registro con los correspondientes de las Comunidades Autónomas”*.

Esa duplicidad registral (con independencia, en su caso, de su posible innecesariedad y del ahorro de gastos consiguiente) no los sitúa, sin embargo, en un plano de igualdad e indiferencia jurídica, pues, como queda señalado, el carácter oficial de algunas inscripciones solo se predica del Registro estatal. Esta primacía no constituye un obstáculo jurídico a la creación de Registros autonómicos, pero, tal vez, les privan de sentido.

En efecto, algunos Registros creados por las Comunidades Autónomas (caso, por ejemplo, del art. 6 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyos preceptos han sido desarrollados por los arts. 97 a 104 del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por el Decreto 346/2002, de 19 de noviembre) posiblemente no tengan virtualidad alguna, pues el único en verdad operativo es el estatal.

No parece, pues, que los problemas de primacía y coordinación de este Registro regional y el del Estado, queden resueltos por el art. 12 del Proyecto de Decreto que establece lo siguiente: *“De todas las inscripciones, así como de las modificaciones y cancelaciones practicadas en el Registro de Entidades Locales de La Rioja, se dará cuenta*

*a la Administración del Estado, a los efectos de la correspondiente anotación en el Registro General de Entidades Locales y, si procede, su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.*

Y es que pudiera deducirse de su lectura que la anotación en el Registro estatal es adjetiva, cuando –por el contrario- es condición para su carácter oficial. El carácter básico declarado por el Tribunal Constitucional de esta oficialidad deja capitidisminuida la función “registral” del proyectado, reducido –si se decide mantenerlo- a un mero censo o registro interno sin valor oficial alguno.

En consecuencia, la valoración de la observación general formulada debiera llevar al centro directivo elaborador del Proyecto de Decreto a reconsiderar el alcance y oportunidad de este Registro o, al menos, dejar claro su posición respecto del estatal.

#### **Cuarto**

#### **Inexistencia de observaciones concretas al Proyecto de Decreto**

Hechas las consideraciones generales sobre la inserción del Registro de Entidades Locales de La Rioja en el ordenamiento jurídico y su relación con el estatal, este Consejo Consultivo no formula observación alguna sobre el articulado, pues todas las formuladas en el procedimiento han sido convenientemente recogidas en el borrador final presentado a nuestro dictamen.

### **CONCLUSIONES**

#### **Primera**

El Gobierno de La Rioja es competente para dictar el Decreto por el que se crea y regula el Registro de Entidades Locales de La Rioja, en desarrollo de la habilitación específica contenida en el artículo 6 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local.

## **Segunda**

El proyecto de Decreto se ajusta a la legalidad, sin perjuicio de que, a la vista de las observaciones contenidas en Fundamento de Derecho Tercero, se reconsidere la necesidad de su creación o, al menos, se clarifique el valor de las inscripciones respecto de las del Registro estatal de Entidades locales.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresada al principio.