

En Logroño, a 9 de febrero 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^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

7/04

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Política Exterior del Gobierno de La Rioja nos remite para informe un Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo constan en el expediente los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

1. Primer borrador del proyecto, sin fecha (folios 1 a 5).
2. Memoria justificativa de la norma proyectada redactada por la Directora General de Acción Exterior, el 4 de noviembre de 2003 (folio 6).

3. Oficios por los que se da trámite de audiencia a la Federación Riojana de Municipios y a la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales en La Rioja (folios 7 y 8).
4. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 18 de noviembre de 2003, con una serie de observaciones generales y particulares al texto propuesto (folios 9 a 12).
5. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de 20 de noviembre de 2003 (folios 13 a 15).
6. Segundo borrador del proyecto de Decreto, en el que se recogen alguna de las observaciones hechas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (folios 16 a 20).
7. Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo, en el que se constata que el se ha informado favorablemente el proyecto de Decreto, por unanimidad de sus miembros, y el texto del mismo con las modificaciones introducidas por dicho Consejo en su reunión celebrada el día 17 de diciembre de 2003 (folios 21 a 27). En este nuevo texto se propone la introducción de dos Vicepresidencias del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo.
8. Nuevo informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha de 8 de enero de 2004, sobre el texto del Decreto modificado por el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo (folios 28 y 29).
9. Nuevo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 8 de enero de 2004, sobre el texto del Decreto modificado por el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo (folio 30).
10. Texto definitivo de la norma proyectada, que se eleva a conocimiento de este Consejo Consultivo (folios 31 a 35).
11. Memoria de la Secretaria General Técnica de 21 de enero de 2004, relativa a la tramitación del expediente (folios 36 a 39).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 22 de enero de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 23 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Acción Exterior 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 23 de enero de 2004, registrado de salida el 26 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 nuestro dictamen al desarrollar, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma autonómica con rango de ley, cual es la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 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.

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*, para evitar mediante este control previo de legalidad que la norma proyectada pueda quedar incursa en

alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.P.A.C).

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 en el que, por ende, 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, y, supletoriamente, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A) Iniciación:

El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º Ley 3/1995), y, en concreto dentro de este Departamento, por el Centro Directivo habilitado para acordar el inicio de estos expedientes, esto es, por la Dirección General de Acción Exterior de dicha Consejería, al abrigo de lo dispuesto en el artículo 4.1.3 del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) Memoria justificativa:

El mismo va acompañado de dos memorias: una de 4 de noviembre de 2003, expresiva de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como de la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995), emitida por la Directora General de Acción Exterior de la antedicha Consejería; y la segunda, de 21 de enero de 2004, que recoge todas las incidencias del *iter* procedimental y la valoración de las alegaciones.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la *inicial*, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -; y otra *final*, a modo de resumen de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública. En el expediente elevado a consulta se advierte la existencia, de ambas.

C) Estudio económico:

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995), pues ha de advertirse que no se trata de un órgano de nueva creación, sino de modificación de su régimen anterior, contenido en el Decreto 51/1996, de 13 de septiembre, por el que se creó este Consejo Regional; necesaria para su adecuación al nuevo marco legal contenido en la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo. Por otro lado, los miembros del Consejo ejercerán su cargo a título gratuito, lo que no implica compromiso de gasto.

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas:

A ella se refiere el art. 67.3º de la Ley 3/1995. En la Memoria de 21 de enero de 2004, además del marco normativo y la justificación sobre la necesidad y conveniencia de la aprobación de la disposición proyectada, se menciona la tabla de vigencias mediante la cita de las disposiciones que se verán afectadas por la nueva reglamentación de la materia.

En particular, la entrada en vigor del nuevo reglamento regulador del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo conlleva la derogación expresa del Decreto 51/1996, de 13 de septiembre, por el que se creó este órgano de naturaleza consultiva y de participación externa en materia de cooperación al desarrollo.

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 expediente administrativo elevado a nuestra consideración (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados:

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que:

“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: “Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”.

Como, hemos matizado en Dictámenes anteriores (en especial en los núms. 9 y 39/99) el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa que:

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite. En principio, hemos de advertir que en la documentación remitida a este Consejo Consultivo se deduce que se ha otorgado audiencia a los sectores implicados en la composición de este Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo, y en concreto, a la Federación Riojana de Municipios y a la Coordinadora de Organizaciones no gubernamentales de La Rioja, pese a que ninguna de ellas ha formulado alegaciones al respecto.

Por todo ello, hemos de concluir que se ha dado satisfacción debida al trámite de audiencia.

G) Informe del S.O.C.E:

El artículo 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 la 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 que ahora informamos, algunas de cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta en el Borrador final, elevado al conocimiento de este Consejo Consultivo.

En esencia, y siguiendo en este extremo lo afirmado por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, el Proyecto 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.

En principio, no existe ningún obstáculo, ni constitucional ni estatutario, para que la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja regule el régimen interno de composición, funcionamiento y funciones de un órgano de carácter consultivo y de participación externa en esta materia concreta, la cooperación para el desarrollo, subsumible sin más en la declaración contenida en el artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero.

Amen de entrar en juego la potestad de auto-organización propia de la Administración autonómica, hemos de traer a colación la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha sabido conjugar la participación de las Comunidades Autónomas en materia de relaciones exteriores con el título constitucional que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de relaciones internacionales *ex* artículo 149.1.3º de nuestra Constitución. Por ello, la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, sitúa los términos de la cuestión, afirmando que:

“A la vista de la competencia exclusiva estatal (...), la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan un proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”.

Esta materia de cooperación para el desarrollo, y su enjuiciamiento desde el punto de vista estatutario, ya fue analizada en el Dictamen de este Consejo Consultivo 1/1996, que se emitió con ocasión de la proposición de Ley reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo, con los límites propios del reconocimiento del Estado como único sujeto de Derecho Internacional; lo cual no obsta para que las Comunidades Autónomas, no sólo ejerciten las estrictas competencias de orden puramente jurídico-administrativo, sino también una más amplia e imprecisa competencia de “naturaleza política” que, *“permite estimar incluida en el ámbito de las competencias de la Comunidad la concesión de subvenciones a entidades o instituciones dedicadas a la cooperación al desarrollo de terceros países (...), cuando exista en la solicitud una conexión precisa con el territorio de La Rioja, al que en todo caso se circunscriben las competencias de índole, tanto jurídico-administrativa como política de nuestra Comunidad”* (Dictamen 1/1996).

Dentro de la política de cooperación descentralizada, las directrices políticas de cooperación para el desarrollo en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, fueron reguladas por la Ley 4/2002, de 1 de julio, en coordinación con la política estatal diseñada en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional. Pues bien, enmarcada dentro del título estatutario de potestades auto-organizativas (artículo 8.1. Uno del Estatuto de Autonomía), la Ley 4/2002 trazó, en su Capítulo III, los órganos competentes en esta materia, distinguiendo los *rectores* (el Parlamento de La Rioja, el Gobierno Autonómico y la Consejería competente en materia de cooperación), de los *consultivos* (el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo).

En definitiva, y dentro de los límites de las potestades de autoorganización, hemos de afirmar que existe título estatutario suficiente para reglamentar la composición, estructura, funcionamiento y atribuciones del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo, como órgano colegiado de consulta y de participación externa, adscrito a la Consejería competente en materia de esta materia, de cooperación al desarrollo.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

Estudiado el título competencial en que se ampara el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración Autonómica para la elaboración de una norma reguladora del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo, y dado que nos hallamos, en cierta forma, ante una norma con rango reglamentario, hemos de analizar su cobertura legal. Ésta la encontramos en la ley autonómica citada anteriormente, la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo, en los siguientes preceptos:

-Artículo 21, regulador, como máximo órgano de consulta y asesoramiento en materia de solidaridad internacional y de cooperación para el desarrollo, del Consejo Regional; y así, su párrafo 2º dispone que: “*El Gobierno de La Rioja, regulará mediante Decreto, la composición y funcionamiento del Consejo*”.

-Disposición Adicional Segunda, en virtud de la cual se faculta al Gobierno de La Rioja para que dicte cuantas disposiciones normativas sean necesarias para el desarrollo de esta Ley.

Quinto

Inexistencia de observaciones concretas al articulado.

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo no formula observación alguna sobre el articulado, ya que sus funciones, su estructura organizativa, como órgano colegiado, y su régimen de funcionamiento, se ajustan plenamente a nuestro Ordenamiento Jurídico; en especial, en cuanto a las primeras, a lo dispuesto en el artículo 21.4º de la Ley 4/2002 y, por lo que respecta a su composición y funcionamiento como órgano colegiado, guarda la necesaria representatividad de los sectores recogidos en el artículo 21.3º de la Ley 4/2002. Por último, su funcionamiento, dada su naturaleza de órgano colegiado, queda amparado en los artículos 17 y 18 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

También resulta amparada en la legalidad vigente, en concreto en el artículo 15.6º de la Ley 4/2002, de 1 de julio, la reglamentación de la composición y funciones atribuidas al Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, contemplado en el artículo 8 del Proyecto que se informa.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario contemplado en el artículo 8.1. Uno del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la naturaleza jurídica de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la Ley 4/2002, en cuanto a la

nueva regulación de un órgano de naturaleza consultiva y de participación externa en materia de cooperación al desarrollo.

Tercera

No se advierten matizaciones o precisiones jurídicas en cuanto a su articulado, que ha sido depurado convenientemente introduciendo las observaciones formuladas dentro de su procedimiento de elaboración.

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