

En Logroño, a 27 de enero de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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

7/05

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja sobre el Anteproyecto de la Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma 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 nos remite para informe un Anteproyecto de Ley regulador del Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo constan en el expediente los siguientes documentos:

- 1.El acuerdo de inicio de la tramitación administrativa del Anteproyecto de Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local el 16 de julio de 2004 (Documento 0, folio 1).
- 2.Memoria justificativa de la norma proyectada redactada por el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local el 16 de julio de 2004 (Documento 1, folios 3 a 16).

3. Primer borrador del texto proyectado con la denominación de "Anteproyecto de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Documento 2, folios 17 a 42).

4. Las alegaciones a dicho primer borrador presentadas por las siguientes Consejerías y órganos: - Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, de 29 de julio de 2004; - Consejería de Hacienda y Empleo, de 30 de agosto de 2004; - Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, de 15 de septiembre de 2004; - Área de Industria y Energía dependiente de la Dirección General de Ordenación y Desarrollo Económico de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, de 23 de agosto de 2004; - Consejería de Presidencia y Acción Exterior, de 17 de septiembre de 2004; - Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 17 de septiembre de 2004; - Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de 27 de agosto de 2004, y Consejería de Salud, de 1 de septiembre de 2004.

Todas estas alegaciones constan en el expediente formalmente adjuntas como Documento 3 (folios 43 a 112).

5. Memoria complementaria emitida por el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local de 17 de diciembre de 2004, por la que se da respuesta a las alegaciones de cada una de las Consejerías, aceptando unas, y rechazando motivadamente otras por las razones que quedan expuestas en la misma (Documento 4, folios 113 a 130).

6. Borrador nº 2, dictado tomando en consideración las alegaciones admitidas en la Memoria complementaria (Documento 5, folios 131 a 180).

7. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de 23 de diciembre de 2004 (Documento 6, folios 181 y 182).

8. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 23 de diciembre de 2004 (Documento 7, folios 183 a 194).

9. Memoria Complementaria del Secretario General Técnico de la referida Consejería de Administraciones Públicas y Política Territorial de 23 de diciembre de 2004 valorativa de las precisiones introducidas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos (Documento 8, folios 195 a 198).

10. Tercer borrador del Anteproyecto de Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin fecha, que se eleva a conocimiento de este Consejo Consultivo (Documento 9, folios 199 a 298).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 28 de diciembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 4 de enero de 2005, 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 4 de enero de 2005, 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo.

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen goza de una doble calificación al amparo de lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de este Órgano Consultivo, a saber:

a) De carácter facultativo, pues se trata de un Anteproyecto de Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y así lo dispone el artículo 12, b) de nuestra Ley 3/2001; previsión legal, que, con igual carácter facultativo, reitera el artículo 13.B) del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

b) De carácter preceptivo, ya que en la redacción de la norma proyectada se contempla una Disposición Adicional por la cual se procede a la reforma de varios preceptos de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja. Por ello, hemos de traer a colación lo dispuesto en el artículo 11 de la referida Ley 3/2001 que impone la consulta preceptiva al Consejo Consultivo en; *"b) Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo"*. Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.B) de nuestro precitado Reglamento.

En cuanto a su contenido, tal y como hemos tenido ocasión de reiterar en numerosos dictámenes anteriores, versando la consulta sobre un Anteproyecto de Ley, habrá de realizarse lo que hemos llamado un juicio de estatutariedad, esto es, analizar la adecuación de su contenido a la norma de cabeza de nuestro ordenamiento, que es el Estatuto de Autonomía, y por ende, a la Constitución y al llamado "bloque de la constitucionalidad", en los términos definidos por el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Segundo

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

A) Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ora sean Proyectos de leyes que serán sometidas a la potestad legislativa del Parlamento de La Rioja (artículo 19.1, a) del Estatuto de Autonomía), ora sean Proyectos de reglamentos que serán aprobados por el Poder Ejecutivo autonómico (artículo 24.Uno, a) del Estatuto de Autonomía). En definitiva, el control previo de legalidad procedimental del Anteproyecto sometido a nuestra consideración no es otro que el querido por el Legislador autonómico, y en concreto son los trámites y requisitos establecidos en el artículo 67 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada recientemente por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros. La futura aprobación legislativa del proyecto que ahora se dictamina implicará la derogación expresa de la citada Ley 3/95, si bien dejará a salvo dos de sus Capítulos, el I y III del Título VIII, quedando dentro de nuestra Comunidad Autónoma bien definidas legalmente las dos esferas de actuación que presiden el Título IV de nuestra Constitución, "Del Gobierno y de la Administración". Para el primero, la norma legal de regulación será la Ley 8/2003, de 28 de octubre, citada; y, para la segunda, la normación legal de su régimen jurídico interno y de su funcionamiento, será la ley proyectada, cuyo proyecto dictamina.

No obstante y siendo el artículo 67 de la Ley 3/1995 plenamente aplicable en lo referente al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de ley que nos ocupa, y al que se hace referencia constantemente tanto en el acuerdo iniciador del expediente como en su Memoria justificativa, no hemos de olvidar que, con la presente actuación, se está poniendo en marcha un procedimiento legislativo, si bien en su fase originaria cual es el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno (artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja). Por ello y dado el carácter integrador de nuestro ordenamiento jurídico autonómico, también

hemos de traer a colación lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, ya en vigor cuando se decretó el inicio del procedimiento, el 16 de julio de 2004 (Documento 0 del expediente, folio1). El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

"1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley a que se refiere el apartado anterior se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja".

El pleno respeto y, por ende, el grado de satisfacción en el cumplimiento de los trámites requeridos por el Legislador como garantía del acierto y de la legalidad de la norma proyectada, máxime cuando, como en este caso, se está poniendo en marcha un procedimiento legislativo que se plasma en la preparación de un proyecto de ley por el cual el Gobierno ejerce la iniciativa legislativa conferida por el artículo 20 del Estatuto de Autonomía, es de indudable trascendencia, y, por ello, es preciso un análisis previo al contenido material elevado en la consulta. Como decíamos en Dictámenes anteriores (*ad exemplum*, el 17/97 ó el 9/01), *"la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículo 62 y 63 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido"*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintas según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Parlamento. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (artículos 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa); mientras que en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Legislativo garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos, y, es más, su intervención conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 67 de la Ley 3/1995 y 45 de la Ley 8/2003.

Esta matización, la función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivos como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales, pues, en tal caso, se impediría el recto actuar de la función parlamentaria.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta suscrita por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local.

B) A la luz de lo preceptuado en los referidos preceptos de ambos cuerpos legales, de la Ley 3/1995, el artículo 67, y, de la Ley 8/2003, el artículo 45, y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente.

B.1) Iniciación.

El expediente ha sido iniciado por el titular de la Consejería competente, la de Administraciones Públicas y Política Local, a través de su Secretaria General Técnica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B.2) Memorias.

Consta en el expediente, la Memoria inicial justificativa de la norma proyectada, en la que resulta loable la claridad en la exposición de la motivación de la misma, y la precisión de la evolución legislativa existente tanto en la legislación estatal como en la autonómica, para otorgar la debida diferenciación sustantiva entre el "Gobierno" y la "Administración". A esta Memoria se adjunta el primer borrador del Anteproyecto, si bien comienza el mismo directamente con el articulado de la norma sin mencionar la Exposición de Motivos exigida por el artículo 45.2 de la Ley 8/2003; no obstante, suple su ausencia el inserto de la Memoria justificativa, que posteriormente se lleva al "Preámbulo" de la norma.

Además de la Memoria inicial, denominada "Justificativa", existe posteriormente otra "Complementaria" o final, evaluadora del *iter* seguido por el Anteproyecto, y, a pesar de que con anterioridad y por vía de informe, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local había evaluado convenientemente las alegaciones evacuadas por cada una de las Consejerías, motivando el rechazo de unas y la incorporación de otras; ahora, mediante el Informe complementario, se analiza el emitido por la Dirección General del Servicio Jurídico, se adjunta un tercer borrador y se precisan los demás trámites a seguir, previos a la elevación del Anteproyecto al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento (artículo 45.5 de la Ley 8/2003).

En general, podemos afirmar que existe un cumplimiento puntual de los trámites procedimentales, pues, a pesar de no existir memoria económica de la norma, consideramos que no es precisa, ya que la estructura burocrática que pondrá en marcha el funcionamiento de la Administración autonómica es la misma que la existente en la actualidad, regulada por la vigente Ley 3/1995.

Nada, pues, tiene este Consejo que decir al respecto, únicamente expresar la sugerencia de que se incluyan en el expediente, no sólo las alegaciones e informes y el texto definitivo –en este caso reflejado en el tercer borrador que se somete a nuestra consideración -, sino también los actos de comunicación interna o externa (sin los que parecería que los alegantes e informantes proceden de "motu proprio"); los cuales no se muestran en el expediente remitido.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley.

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; pues en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

Dentro del juicio de estatutariedad al que hacíamos referencia anteriormente, lo primero que ha de analizarse, como es obvio, es si nuestra Comunidad tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye la condición sine qua non de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del "bloque de constitucionalidad", hemos de acudir, no sólo a nuestra Constitución, sino también a la cúspide del ordenamiento jurídico secundario autonómico encabezado por la norma institucional básica de nuestra Comunidad, - en los términos del artículo 147 CE-, cual es el Estatuto de Autonomía.

Expresa el artículo 149.1 CE que el Estado tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: *"18ª. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas"*.

Por su parte, nuestro Estatuto de Autonomía (LO 3/1982 en la redacción dada por la LO 2/1999), en su artículo 8.Uno y también con el atributo de "exclusividad", confiere a nuestra Comunidad competencia exclusiva en las siguientes materias: *"1. Organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" y "2. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja"*.

Del juego de dichos dos títulos competenciales, el constitucional y el estatutario, se infiere que nos hallamos ante competencias compartidas, pues, de un lado, el Estado goza de exclusividad para definir "lo básico" del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; y, por otro lado, nuestra Comunidad, dentro de sus potestades de autogobierno, goza de competencia para el desarrollo de dichas "bases estatales" y para singularizarlas en orden a un mejor ajuste a las especialidades de la organización propia de nuestra Administración Autonómica, que es, en definitiva, lo que pretende el Anteproyecto de Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja que ahora se dictamina.

Nos hallamos ante la fórmula "bases más desarrollo", que asigna al Legislador estatal la tarea de producir la normativa básica, y a las Comunidades Autónomas que así lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la de dictar la legislación de desarrollo; en este caso, así lo ha previsto para la materia que se informa el artículo 8.Uno.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. De esta forma lo expresa la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), dictada por el Legislador estatal en el ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 149.1.18ª CE:

"El artículo 149.1.18ª de la Constitución distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, y el régimen de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

*La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema <<bases más desarrollo>> que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución las contempla como **competencia normativa plena y exclusiva del Estado**".*

Bajo estos presupuestos constitucionales, hemos de analizar sustantivamente el Anteproyecto de Ley, pues ha de ser, por un lado, respetuoso con la normación básica del Estado, en materia de régimen jurídico y cumplidor de la normativa de aplicación plena para todo el Estado en lo tocante a las normas procedimentales. Por ello, hemos de distinguir las normas de régimen jurídico y funcionamiento de la Administración, de las propias de los procedimientos administrativos, todo ello al amparo de los títulos constitucionales y estatutarios expuestos, y como no, de la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dictada en interpretación del artículo 149.1.18ª CE, en conjunción con las potestades de autoorganización administrativa de las Comunidades Autónomas.

A) Normas de régimen jurídico.

Nuestra Comunidad, en el Anteproyecto de ley elevado a consulta, pretende la regulación mediante una norma con el suficiente rango, del régimen jurídico y del funcionamiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dadas las necesidades expuestas en la primera Memoria, de distinguir el Gobierno de la Administración, como ya lo ha plasmado el Legislador estatal.

En efecto, es evidente el título competencial ostentado por la Comunidad Autónoma, pues, aunque el Estado pueda establecer, desde la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18ª CE), los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, ello no significa que, en palabras de la Sentencia del TC 227/1988, de 29 de noviembre, *"la potestad organizatoria (autonómica) para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas, aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación"*. Es constante y reiterada la Jurisprudencia del Supremo garante constitucional en esta materia, intentando en todo momento compaginar los dos títulos competenciales concurrentes, el estatal y el autonómico. Sirva como ejemplo la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, por la que se declaran contrarios al texto constitucional varios preceptos de la LRJPAC, en particular, en lo referente al régimen jurídico de los órganos colegiados. En esta se recoge toda la línea jurisprudencial anterior, SS TC 32/1981; 35/1982; 76/1983; 227/1988 y 214/1989, entre otras.

Desde esta interpretación jurisprudencial y reiterando el título constitucional y estatutario atribuido a la Comunidad Autónoma, ésta ostenta competencia suficiente para la regulación de su régimen jurídico interno y de su funcionamiento, respetando las normas básicas contenidas en la propia LRJPAC, en su concepción de "bases", y considerando además las reformas que el Legislador estatal ha introducido en aquella por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

B) Normas de procedimientos administrativos.

Resultan de competencia plena y exclusiva del Estado las normaciones del procedimiento administrativo común y del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. El adjetivo "común" empleado en el artículo 149.1.18ª CE, lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar al Estado es, la determinación de los principios y normas que, por un lado, definen la estructura general del *íter* procedimental (iniciación, ordenación, instrucción y terminación) que ha de seguirse para la realización de la actividad de las Administraciones y que permitan un tratamiento igualitario o común para todos los ciudadanos; y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, los modos de revisión de dichos

actos y los modos de ejecución de los mismos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno de los procedimientos administrativos.

Pero, como también ha precisado el TC, no podemos disociar las normas sustantivas de las procedimentales, por lo que también ha de hacer posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su propio Derecho sustantivo, *"pues lo reservado al Estado no es todo el procedimiento, sino aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal"* (Exposición de Motivos de la LRJPAC).

Con ello, se da entrada también a las normas de las Comunidades Autónomas que, cumpliendo con las determinaciones del procedimiento administrativo común - de competencia estatal-, pueden establecer normas procedimentales para adecuar aquéllas, no sólo a las singularidades de su Derecho sustantivo autonómico, sino incluso a las especialidades derivadas de su propia organización, pudiendo adaptar para ello las reglas comunes a sus necesidades e intereses particulares respecto de los procedimientos especiales que aprueben en materia de su competencia *"ratione materiae"*. Así, deslindó la competencia compartida, estatal y autonómica, en materia de procedimientos administrativos y, en particular, de los especiales, la Sentencia del TC 227/1988, de 28 de noviembre; y, por su claridad, hemos de traer a colación uno de sus pasajes:

"Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a los principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia, - lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas, como exige el propio artículo 149.1.18ª -, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad ratione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos especiales. Ahora bien, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dictan las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, como la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro de su ámbito de sus competencias" (F. J. 32).

Bajo esta delimitación competencial, y reiterando la afirmación sobre la existencia de título competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular por Ley la materia, hemos de pasar al estudio sustantivo del articulado proyectado sobre el funcionamiento y

régimen jurídico de la Administración General de nuestra Comunidad.

Cuarto

Reserva legal estatutaria.

El Título III del Estatuto de Autonomía de La Rioja, bajo la rúbrica “*de la Administración y régimen jurídico*”, contiene una primera regulación del régimen jurídico de la Administración autonómica de La Rioja, en lo que respecta a su creación, funcionamiento, estructuración, régimen jurídico de actuación y potestades conferidas por esta Norma Fundamental, puestas a su disposición para servir con objetividad a los intereses generales (artículo 31). En esencia, el artículo 26 del Estatuto de Autonomía se remite a los principios generales y a las normas básicas del Estado, lo cual no obsta para que, dentro de las potestades de autogobierno, pueda nuestra Comunidad Autónoma dotarse de instrumentos normativos reguladores de su régimen jurídico interno y de su funcionamiento en las relaciones jurídicas con los administrados.

Teniendo en cuenta este condicionamiento, ha de ser una norma con rango de ley, como ya lo hizo el legislador autonómico con la todavía vigente Ley 3/1995, la que ha de regular los aspectos específicos del régimen jurídico y funcionamiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, necesitando, por ello, un pronunciamiento expreso del Legislador regional, dentro del marco competencial que apuntábamos más arriba.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Pasando al análisis sustantivo del Anteproyecto de ley, dictado dentro del marco de competencias autonómicas y respetando su reserva de ley estatutaria, hemos de precisar las siguientes observaciones jurídicas, que se exponen a continuación, siguiendo el orden del articulado.

-Preámbulo.

Consideramos más correcto sustituir el término "Preámbulo" por el de "Exposición de Motivos". Al tratarse de una norma con rango de ley ordinaria, que ha de quedar en el sistema de prelación de fuentes sometida bajo el principio de jerarquía al bloque de constitucionalidad – Constitución, Estatuto de Autonomía y leyes de desarrollo, referidas en el artículo 28.2º LOTC-, y bajo el principio de competencia con la legislación básica del Estado, -en esencial con la LRJPAC-, sería conveniente iniciar la norma con una Exposición de Motivos, como

observamos en el resto de la legislación ordinaria del Estado.

El término Preámbulo, en el que se contienen declaraciones pragmáticas y principios inspiradores del Ordenamiento Jurídico, es un término jurídico más propio de las normas supremas, como observamos en el propio texto constitucional y en otras Constituciones, tanto históricas españolas como del Derecho Comparado e incluso en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por ello, se hace preciso prescindir del ropaje propio del inicio de las normas supremas, como cabeceras del Ordenamiento Jurídico, y denominar la introducción del Anteproyecto como "Exposición de Motivos".

No es una cuestión baladí ni carente de razonamiento jurídico pues nuestra propia normativa autonómica, en la forma y los trámites de redacción de los Anteproyectos de ley, que van a servir al Ejecutivo para poner en marcha su potestad de iniciativa legislativa, se refiere de igual modo con las palabras "Exposición de Motivos". Basta con acudir al artículo 45.2 de la Ley 8/2003, para apoyar nuestra tesis.

La existencia de la "Exposición de Motivos" de la norma proyectada con rango de ley, goza en este caso de una triple eficacia:

1º *Ad intra*, pues sirve para motivar ante el Poder Ejecutivo, quien ha de aprobar el Proyecto de Ley, la necesidad y justificación de la norma, que, desde luego, queda cumplida en la redacción que se ofrece en el tercer borrador elevado a consulta.

2ª *Ad extra*, ya que también servirá para aclarar al Poder Legislativo, la conveniencia de la norma, esto es, dar explicación o justificación del Gobierno ante el Parlamento regional

3ª *Erga omnes*, pues, en definitiva, servirá de explicación del Legislador ante los destinatarios de la norma, que han de obedecerla, cumplirla o aplicarla.

Por todo ello, y siguiendo los predicamentos del artículo 45.2 de la Ley 8/2003, sugerimos que se sustituya en la introducción del anteproyecto el término "Preámbulo", por los de "Exposición de Motivos".

Ya en lo tocante al contenido material de la redacción de la Exposición de Motivos del Anteproyecto, y en concreto en su apartado "1", sería preciso y clarificador introducir la referencia expresa del artículo 149.1.18ª CE, pues, sin más, se refiere a la Constitución Española, y, como no, a los preceptos concretos de la norma suprema institucional básica, esto es, del artículo 26 del Estatuto de Autonomía, como delimitadores de las competencias estatal y autonómica dentro del esquema expuesto más arriba, de bases (estatales) más desarrollo (autonómico), garantizando un tratamiento común de todos los administrados.

Por último, y para concluir con el análisis de la motivación de la norma, plasmada en la Exposición de Motivos, en su apartado "3", se advierten dos imprecisiones, una por defecto, pues se ha de introducir en la remisión a la legislación básica del Estado, la materia relativa a la contratación administrativa "ex" artículo 149.1.18ª CE; y otra por exceso, pues dado que la Disposición Adicional Séptima del Anteproyecto, siguiendo a la Quinta de la LRJPAC, excluye la normativa tributaria, no tiene ningún sentido mantener la referencia a la misma en el encabezamiento de la norma, si bien sea para precisar su remisión a la normativa específica reguladora de los tributos y demás ingresos de Derecho Público.

En todo lo demás, se comenta la estructura de la norma, según los correlativos Títulos que integran su articulado.

A) Título I "Del funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja".

Capítulo I "Disposiciones generales". Dentro de este capítulo se han de reconsiderar los siguientes preceptos:

-Artículo 2. *Potestades y prerrogativas.* Como bien expone la norma, no es precisa la enumeración de todas y cada una de las potestades y prerrogativas que el Estatuto de Autonomía (artículo 31) confiere a la Administración autonómica. No obstante, se hace preciso introducir una breve matización en cuanto a las propias de los Organismos Públicos dependientes o adscritos a la Administración regional, y cuyo régimen jurídico queda regulado ampliamente en el Título II de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Pues bien, se ha de matizar, en el párrafo 2º del artículo 2, que gozan de las potestades necesarias para el cumplimiento de sus fines, -en los mismos términos que el artículo 20.2º de la Ley 3/2003, salvo la expropiatoria -, pero ***siempre que actúen en el ejercicio de funciones públicas***, pues no olvidemos que también pueden ser creados para satisfacer otras necesidades (sobre todo en el caso de las entidades públicas empresariales) que se escapan ampliamente de los fines públicos, incluyéndose en otros sectores privados, civiles o mercantiles (la "huida" del Derecho Administrativo) y que, por ende, para tales fines no se les puede dotar de potestades administrativas.

-Artículo 3.2. *Principios de funcionamiento.* Trata de introducir la norma un deber de colaboración más intenso de la Administración autonómica con la Local, circunscrita a los municipios de su ámbito territorial, lo cual puede resultar contradictorio, no sólo con el deber de colaboración mutua y lealtad institucional con

los demás Poderes y Administraciones (entre ellas la Local), previsto en el mismo precepto en su párrafo 1º letra a), sino incluso con el artículo 3.2 LRJPAC, que como norma básica, impone dicho deber de colaboración y cooperación mutua. Por ello, sería preciso introducir en el precepto un adjetivo que calificara de forma especial el deber de cooperación con los municipios integrados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, siguiendo así lo dispuesto en los artículos 97 a 105 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

-Artículos 4 y 5, reguladores de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración autonómica, y en especial, el derecho de información, son preceptos innecesarios, pues son los mismos que los previstos en la legislación básica del Estado; ya que no puede existir una carta de derechos de los ciudadanos distinta para cada una de las Administraciones Públicas.

Capítulo II. "De las relaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma". Dentro de este Capítulo expresamos las siguientes matizaciones:

-Artículo 10. *Instrumentos de colaboración* .Este precepto pretende dar satisfacción al deber de colaboración mutua y lealtad institucional entre Administraciones Públicas y para ello, dota a la Administración autonómica de los llamados "instrumentos de colaboración". Sería preciso, no obstante, hacer una remisión expresa a los instrumentos y técnicas de colaboración contenidos en la legislación básica del Estado, en particular en el Título I LRJPAC; que no son otros que los que se pasan a regular a continuación en el propio articulado del Anteproyecto. Las técnicas de colaboración entre Administraciones Públicas, y en particular en las relaciones entre el Estado con las Comunidades Autónomas han sido realizadas tras la reforma que sobre la LRJPAC introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero, que vino a modificar en especial el artículo 4 para disponer que, en las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que, de manera común y voluntaria, establezcan tales Administraciones (párrafo 5º). Por todo ello, aconsejamos introducir en el precepto una remisión expresa a la normativa básica del Estado (SS TC 13/1992 y 68/1996).

-Artículo 11. *Convenios de colaboración*. Hemos de discrepar total y absolutamente con la redacción dada al párrafo 1º del precepto, pues no sólo entra en contradicción con la normativa básica del Estado, sino incluso con el propio concepto y naturaleza jurídica de este instrumento de colaboración entre Administraciones Públicas, los convenios de colaboración. Expresa el párrafo 1º del precepto cuanto sigue: "*La Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos*

Públicos podrán celebrar convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, o con entidades privadas para la consecución de fines de interés público”.

Trayendo a colación la doctrina administrativista más autorizada, podemos definir los convenios de colaboración como auténticos negocios jurídicos públicos *"intuitu personae"* que celebran las Administraciones Públicas y los Entes Públicos en pie de igualdad con el fin de satisfacer las necesidades derivadas de la colaboración administrativa. De esta definición puede deducirse las características que los identifican. Y, en lo que nos interesa, desde la perspectiva subjetiva, los convenios interadministrativos de colaboración se especifican porque se contraen entre Administraciones Públicas, lo que significa que no pueden ser concertados con "entidades privadas" como se expresa en la redacción del precepto del anteproyecto de ley. Así lo ha venido a aclarar el propio TC al comentar las técnicas e instrumentos de colaboración del Estado autonómico y, en concreto, los preceptos básicos de la LRJPAC (SS. TC 13/1992, de 18 de abril).

No son instrumentos de colaboración interadministrativos los que pueda llegar a concertar la Administración autonómica con entidades de Derecho Privado, por lo que han de quedar excluidos de la definición de dicho precepto, pues, o bien entraríamos en el ámbito de la legislación contractual administrativa, o bien en la esfera del Derecho Privado, tal y como dispone el artículo 3.1º letra c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de junio (en adelante, TR de la LCAP).

Por ello, consideramos conveniente suprimir la referencia a las entidades privadas, - referidas tanto en el precepto que comentamos como en la Exposición de Motivos de la norma -, prueba de ello, es que, en el precepto siguiente del Anteproyecto, al regular el contenido material de los convenios de colaboración, se refiere a *"la competencia que, en su caso, ejerza cada Administración"*; lo que deja fuera de dudas que ambas partes que formalizan dicho instrumento pertenecen al sector público. Todo ello, sin perjuicio de que se quiera significar la llamada a las entidades privadas para coadyuvar a la consecución de los fines públicos, ahora bien, no dentro de los instrumentos de colaboración interadministrativos.

-Artículo 12. Contenido de los convenios de colaboración. Consideramos innecesaria la mención expresa a la Jurisdicción competente, pues se excede de la competencia normativa de la Comunidad Autónoma. Es la legislación estatal la que, en todo caso, delimita los órdenes jurisdiccionales competentes para resolver las cuestiones litigiosas surgidas o que puedan surgir entre las Administraciones Públicas, y así quedan bien definidas, tanto en la LOPJ, atribuyendo competencias a la Jurisdicción de lo

Contencioso-Administrativo (artículo 9.4º LOPJ tras las reformas operada por la LO 6/1998, de 13 de julio y por la LO 17/2003, de 27 de diciembre y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa), como en la propia LOTC, pues, cuando el convenio implique invasión de competencias reconocidas constitucional o estatutariamente, se pondrá en marcha un conflicto constitucional de competencias ante el TC (artículo 161.1, c) de la CE y artículos 61 y siguientes de la LOTC).

-Artículo 9. *Planes y programas de actuación.* Se trata de un instrumento de colaboración entre Administraciones, en materias de competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que, si bien participan de la naturaleza jurídica de los convenios, pues ambos son instrumentos de colaboración interadministrativa, gozan de un substrato diferente, cual es el marco de los títulos competenciales concurrentes (artículo 7.1º LRJPAC); por ello, es más precisa la remisión a la normativa básica del Estado de estos instrumentos, en lo no regulado expresamente por la legislación autonómica. Aunque el artículo 7.1º LRJPAC, dispone que su ámbito es el de las competencias concurrentes, hay que entender este concepto no sólo en el sentido estricto, esto es, como opuestas a competencias compartidas o exclusivas, sino todos aquellos casos en los que, en un determinado sector administrativo, concurren títulos competenciales (exclusivos, compartidos o concurrentes) entre el Estado y las Comunidades Autónomas; de tal forma que los títulos competenciales sólo pueden determinar, de acuerdo con la doctrina constitucional, una graduación en la intensidad de la intervención de cada Administración Pública (STC 13/1992). Por ello, y dado que existe una regulación exhaustiva de esta figura en el artículo 7 LRJPAC, consideramos que el precepto del Anteproyecto ha de remitirse expresamente a la normativa básica del Estado en lo tocante al contenido y efectos de estos instrumentos de colaboración administrativa.

B) Título II "Del ejercicio de sus competencias por los órganos de la Administración de La Comunidad Autónoma".

Capítulo I "Principios Generales". En este capítulo expresamos las siguientes observaciones jurídicas sobre su articulado.

-Artículo 18. *Instrucciones, circulares y órdenes de servicio.* En la redacción de esta norma, y pese a la correcta definición de cada una de ellos, se olvida un presupuesto esencial para dictar las instrucciones, circulares y órdenes de servicio, cual es la existencia de una relación de jerarquía entre los órganos de la Administración que las dicta y los subordinados a quienes van dirigidas. Por ello, en el párrafo 1º del artículo 18, ha de introducirse a los órganos "superiores" de la Administración que impulsarán y dirigirán la actividad de los "demás" órganos y unidades administrativas mediante instrucciones, circulares y órdenes de

servicio.

Capítulo II. "Transferencia de la titularidad de la competencia". En este Capítulo, únicamente y a efectos meramente clarificadores, estimamos pertinente, para diferenciar las figuras de desconcentración y delegación, introducir en la primera, regulada en el **artículo 20**, que la desconcentración afecta tanto a la titularidad como al ejercicio de las competencias (artículo 12.2 LRJPAC).

Capítulo IV "Conflictos de atribuciones". Dentro de este capítulo, y para ajustarse a las particularidades organizativas propias de nuestra Comunidad, se recoge expresamente una norma competencial, el **artículo 27**, que confiere legalmente al Presidente del Gobierno la competencia para resolver los conflictos de atribuciones que se planteen entre órganos de distintas Consejerías, si bien tal previsión es conforme con el artículo 14 de la Ley 8/2003, resulta preciso añadir a la norma, *la previa audiencia del Consejo de Gobierno*, como órgano colegiado, en el que se mostraran las posturas de las dos Consejerías entre las que se suscite la contienda y sin olvidar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo según el art. 11.e) de nuestra Ley reguladora.

C) Título III "Régimen jurídico de actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma".

Capítulo I. "De los reglamentos". Es esencial este Capítulo, pues en él se encauzan las normas por las que ha de regirse una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la potestad reglamentaria, cuyo fruto no es otro que el de emanar normas que, si bien con rango inferior a la Ley, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Por ello, especial atención hemos de mostrar en él, y así relacionamos las siguientes observaciones:

Sección Primera "Disposiciones Generales".

- Artículo 31. Principio de jerarquía normativa e inderogabilidad singular de los reglamentos. La norma pretende recoger uno de los principios generales de Derecho Administrativo, que nace de la propia concepción de la naturaleza jurídica del reglamento como fuente del Derecho. Pues bien, pasando a integrar el "bloque normativo", los reglamentos no admiten dispensa, -reservas de dispensación-, pues están sujetos a la regla de la inderogabilidad singular. Sin embargo, aconsejamos que una nueva redacción al precepto, similar a la contenida en el artículo 52.2 LRJPAC, expresivo de que, *"las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas"*.

- **Artículo 32. Publicidad y control.** En efecto, se dispone la publicidad necesaria de los reglamentos para conceder eficacia "erga omnes" y que, en definitiva, lleguen a conocimiento de sus destinatarios. En cuanto al control, el párrafo 2º del precepto viene a recoger las posibles vías de revisión o impugnación de los reglamentos. El precepto es respetuoso con la legislación básica del Estado. Recordemos que el artículo 107.3º LRJPAC ya previene la prohibición de su impugnación en vía administrativa, pues el control de los reglamentos corresponde a los Tribunales de Justicia. No obstante, el párrafo 2º del artículo 32 del Anteproyecto de ley, deja exclusivamente como modo de control, *"el recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con la legislación procesal aplicable"*. Si bien, más adelante, el artículo 48 del Anteproyecto se refiere a la *"revisión de oficio de actos y de reglamentos"*.

Por ello, sería conveniente que, ya en este precepto, se contemple como vía de reacción contra las normas reglamentarias la revisión de oficio; amen de los posibles conflictos constitucionales de competencias cuando el motivo de impugnación se escape del orden de la legalidad ordinaria, y la contienda se trame en las posibles invasiones competenciales entre Administraciones Públicas (entre Estado y Comunidades Autónomas o entre estas entre sí), por lo que se mostrarían los conflictos constitucionales de competencias (artículo 161.1 c) CE).

Sección Segunda. "Procedimiento para la elaboración de reglamentos".

El procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general goza desde el punto de vista formal o rituario de una naturaleza especial que le aparta del común, por razones de la materia, ya que, en definitiva, se trata del curso en que ha de encauzarse una de las potestades más intensas de las Administraciones Públicas, cual es la reglamentaria, integrando el resultado de la misma en el ordenamiento jurídico.

Es unánime la doctrina científica, al afirmar que ha de ser el Legislador el que ha de delimitar el procedimiento como requisito formal de las disposiciones administrativas de carácter general; de tal modo que su inobservancia daría lugar a que el producto de la potestad reglamentaria quedaría viciado de una causa de nulidad si se hubiera dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o incluso de alguno de sus trámites esenciales (S.TS Sala 3ª de 10 de junio de 2004, que anuló una disposición reglamentaria por falta del Dictamen del Consejo de Estado, cuando éste tenía el carácter de preceptivo).

Por ello, este Consejo Consultivo ha venido insistiendo desde sus primeros Dictámenes, y por ello constituye doctrina consolidada, en que los trámites procedimentales para la elaboración de reglamentos son de obligada observancia y cumplimiento por parte de los órganos administrativos que ponen en marcha el expediente. No son, decíamos, meros

formalismos, sino que tales trámites se erigen en verdaderas garantías dirigidas a asegurar el acierto, la legalidad, la calidad técnica y la oportunidad de la disposición de que se trate, dirigidos a trascendentalizar un acto tan relevante como es la introducción en el ordenamiento jurídico de una norma que va a resultar obligatoria para la Administración y para los ciudadanos; de suerte que aquella – obligada por su institucional sumisión a los principios constitucionales de eficacia, legalidad y objetividad-, debe ofrecer, y éstos –habilitados por los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y la libertad – tienen derecho a demandar, un producto normativo de calidad.

Los artículos 67 y 68 de la todavía vigente Ley 3/1995 eran los dedicados a la regulación de este procedimiento administrativo especial, si bien se observaron en su redacción y en la práctica administrativa ciertas deficiencias, como la no distinción entre la audiencia exigida por el artículo 105, letra a) de la Constitución; y la información pública, razón por la cual este Consejo Consultivo consideró pertinente la aplicación supletoria de la Legislación estatal, plasmada en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su artículo 24, en la que, con nitidez, se distinguen las dos instituciones, de un lado, la audiencia, ora sea individual o colectiva; y, de otro, la información pública.

Pasamos al estudio de las disposiciones contenidas en el Anteproyecto.

- **Artículo 34. *Elaboración del borrador inicial.*** Este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones ha expresado la necesidad de que en los expedientes se incorporen todos los borradores de la norma proyectada, y como no, el inicial que ha de ser ya un proyecto serio. Así lo contempla la nueva norma; no obstante, aconsejamos, que en la redacción definitiva de la misma, se sustituya la referencia al "Preámbulo", por la de "Exposición de Motivos".

Por otra parte, el párrafo 3º ha de hacer mención específica a la "Memoria económica", no sólo para los "*casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los ya existentes*", sino, en general, para los supuestos en que racionalmente se prevé que la entrada en vigor de la norma conlleve una disposición de gasto público. Así, en las Observaciones y sugerencias de este Consejo Consultivo del año 2002, se advierte que, si bien la redacción del Estudio o Memoria Económica no es preceptiva, existen proyectos normativos que aparentemente se muestran inocuos pero que terminan teniendo una incidencia en el coste de los servicios, razón por la cual esa cierta eventualidad no puede convertirse en una disculpa para intentar evitar el cumplimiento de este trámite. La decisión administrativa, como sabemos, supone un conjunto integrado de racionalidades, no sólo administrativa, políticas y jurídicas, sino también económicas y financieras, y a éste último aspecto, es ahora al que el Anteproyecto dedica un apartado especial, si bien se ha de ampliar su punto de mira, y, en general, ser exigido para las normas en las que racionalmente se prevea que

su aprobación y posterior entrada en vigor va a generar un coste económico, por lo que necesariamente ha de ser acompañadas de una Memoria o Estudio económico.

- **Artículo 35. *Anteproyecto del reglamento.*** El párrafo 1º del precepto resulta confuso en su redacción, generando actos resolutorios que pueden llevar a equívocos, máxime cuando todavía no ha finalizado el expediente. La redacción del precepto del Anteproyecto es la siguiente: *"Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, **formado el expediente y aprobado el anteproyecto** y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica"*. Se entiende que el expediente se está formando, y que su formación no concluye en este primer momento, pues en él se han de contener todos los trámites hasta su normal conclusión, por lo que aconsejamos la supresión de "formado el expediente". Tampoco tiene sentido que la Secretaría General Técnica apruebe el Anteproyecto; con tal redacción, se incorpora un acto resolutorio carente de sustantividad, primero, porque la supervisión de la Secretaría General Técnica de la redacción del borrador inicial es un acto de trámite dentro del expediente, nunca con efectos o alcance resolutorio; segundo, no se trata de una aprobación en sentido estricto, sino de una comprobación, tal y como lo demuestra el párrafo 3º, que permite la devolución del expediente al Centro Directivo que ha redactado el borrador inicial para que subsane los defectos observados. Por todo ello, y para evitar la existencia dentro de un mismo procedimiento de distintos actos resolutorios, se aconseja sustituir "aprobado el anteproyecto", por "formalizado el anteproyecto".

- **Artículo 36. *Trámite de audiencia.*** Resulta loable que, superando las deficiencias técnicas de los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, el nuevo texto dedique con gran claridad y distinción dos preceptos a las dos instituciones básicas en las que se canaliza la participación de los ciudadanos en la elaboración de normas reglamentarias, el trámite de audiencia por un lado, y el de información pública por otro, que ahora se regula en un precepto aparte. El artículo 36 del Anteproyecto de la Ley respeta el artículo 105, a) CE y recoge fielmente la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la audiencia, tanto individual como colectiva; respeta los plazos de la audiencia (no inferior a quince días, y en los procedimientos urgentes, debidamente motivada la urgencia, su reducción a siete días), iguales que los contenidos en el artículo 24 Ley 50/1997; exceptúa ciertas disposiciones de la sumisión a este trámite – disposiciones administrativas internas, organizativas, y aquellas que, aun desplegando sus efectos *"ad extra"*, ya hayan sido consultadas por medio de informes o mediante la participación en órganos colegiados (Consejo Escolar, Consejos Regionales de participación externa, Asociaciones etc.); sin embargo, excluye del trámite de audiencia una materia de especial trascendencia para

los ciudadanos, cual es la tributaria. De esta forma, el precepto, en su párrafo 3º, al regular las exclusiones del trámite de audiencia, introduce un último inciso de rondón cuyo contenido literal es el siguiente: *"Tampoco se exige el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público"*. Se ha de suprimir íntegramente esta referencia, por dos motivos: primero, por la existencia de una reserva de ley en materia tributaria (artículo 31.3º CE), que, si bien admite la posibilidad de regular por vía reglamentaria (remisión normativa) alguno de sus aspectos, se ha considerado excepcional y siempre dentro de los términos de la ley de cobertura; y segundo, porque, en su caso, aún refiriéndose a elementos accesorios de los tributos u otras exacciones de Derecho Público, es consustancial su eficacia *"ad extra"* sobre los ciudadanos, por lo que no puede ser suprimido el trámite de audiencia, pues contravendría directamente la propia norma que comentamos ya que, en su párrafo 1º, exige la audiencia preceptiva *"cuando la disposición afecta a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos"* (artículo 36.1 a).

- Artículo 38. Intervención de los Entes Locales. Prevé la norma la participación de los Entes Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuando el Anteproyecto de disposición afecta a las competencias de éstos. La redacción del precepto, tal y como se muestra, no responde a la verdadera razón de ser, la de llamar a las Entidades Locales para la participación de los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, y ello porque, amén de poder intervenir directamente en los trámites anteriores, audiencia e información pública, se ha de recoger expresamente su participación preceptiva cuando el Proyecto reglamentario pueda incidir en su ámbito competencial. Con esta finalidad lo expresa la Exposición de Motivos del Anteproyecto, a pesar de que no se redacta con acierto el precepto en cuestión. Por tanto, en el texto del proyecto debe quedar clara, además de la intervención preceptiva prevista ahora, el derecho a intervenir en los trámites anteriores de audiencia e información pública.

- Artículo 40. Integración del expediente y memoria final del anteproyecto. Recoge este precepto la doctrina del Consejo Consultivo en cuanto a la exigibilidad y distinción de dos Memorias: la inicial, la que justifica la oportunidad y motiva la finalidad del Proyecto de reglamento en proceso de elaboración; y la final, evaluadora de las diversas vicisitudes por las que ha ido pasando el proyecto reglamentario, en especial, ante las alegaciones e informes emitidos externamente en los trámites de información pública y de audiencia individual, o, en su caso, corporativa. Si bien ahora, de la redacción conferida al precepto, resultarán en el expediente tres memorias distintas, la inicial, una intermedia –prevista en el párrafo 1º- que sería previa a la consulta a este Consejo Consultivo, en la que se evaluarán los trámites anteriores, y, en especial, la motivación del rechazo de las alegaciones tanto internas como externas

formuladas; y otra tercera, la final, y posterior a los Dictámenes del Consejo Consultivo y/o del Consejo Económico y Social, y que acompaña al anteproyecto. La distinción de las tres memorias es clara en la norma, lo que no resulta tan claro es la necesidad nuevamente de "aprobación del proyecto de reglamento", una vez que la Secretaria General Técnica haya redactado la final. Volvemos a encontrarnos ante un nuevo acto resolutorio que puede provocar confusiones, por ello, en el párrafo 3º, se aconseja considerar la sustitución del término "aprobación" por otros como "formalización o "redacción definitiva" del proyecto de reglamento, reservando la potestad resolutoria a los órganos que tienen conferida legalmente la potestad reglamentaria, y que, por ende, ponen fin al procedimiento de elaboración del reglamento; así se cõlge de la redacción del artículo 42 del Anteproyecto.

-Artículo 41. *Aprobación del proyecto.* Reiteramos lo anteriormente expuesto: la aprobación ha de quedar reservada a los órganos con potestad reglamentaria, como acto final con el que concluye este procedimiento administrativo especial.

Capítulo III, "*De la revisión de los actos administrativos*".

Sección Primera. Revisión de actos administrativos.

Prima facie, hemos de hacer recordatorio del régimen jurídico básico que sobre la revisión de los actos administrativos en vía administrativa contiene la LRJPAC, en su Título VII, profundamente reformado por la Ley 4/1999, de 13 de enero; primero, distinguiendo la acción de nulidad para actos y reglamentos nulos de pleno Derecho (artículo 102), la declaración de lesividad para actos anulables y favorables para los interesados (artículo 103), las potestades revocatorias para actos desfavorables o de gravamen (artículo 105 con los límites del 106), y volviendo a retomar los recursos administrativos de la antigua LPA de 1958, el "retorno" del recurso de alzada para actos que no causan estado en vía administrativa (artículos 114 y 115), y del recurso potestativo de reposición para actos que si la agotan (artículos 116 y 117), cerrando el régimen de recursos, con el extraordinario de revisión por los motivos excepcionales relacionados bajo el principio de *numerus clausus* en el artículo 118 del citado Texto legal.

Este régimen jurídico estatal es aplicable a todas las Administraciones Públicas (artículo 2.1 LRJPAC), por ello, ha de ser respetado por las Comunidades Autónomas, pues garantiza un tratamiento común de todos los administrados frente a cualquier Administración en materia revisoria. Ello, sin embargo, no significa, como afirmó el TC en las Sentencias 166/1986 y 61/1997, que las Comunidades Autónomas no puedan regular aspectos sobre la revisión de sus propios actos, pues entra dentro del título competencial de sus potestades de autoorganización, de tal suerte que pueden dictar normas específicas en materia de recursos administrativos para adecuar la normativa común - el Título VII LRJPAC -, a las

especialidades derivadas de su propia organización administrativa y a las particularidades de su regulación sectorial cuando ostenten competencias para dictar normas en los concretos sectores de la actividad administrativa. En todo caso, han de reconocer a los administrados un mínimo común igual al previsto en el régimen jurídico general (SS TC 50/1999).

Por todo ello, en primer lugar, consideramos que ha de ser aclarada la rúbrica con la que se anuncia este Capítulo III, por la de *"de la revisión de los reglamentos y actos en vía administrativa"*.

- **Artículo 48. *Revisión de oficio de reglamentos y actos nulos.*** En la redacción del precepto, y pese a su remisión a la normativa estatal básica, lo cual integraría parte de las deficiencias del precepto, se echa de menos, como mínimo, una referencia a la iniciación de los expedientes para el ejercicio de la acción de nulidad imprescriptible "en cualquier momento" (en palabras del artículo 102.1º LRJPAC). La acción de nulidad frente a actos administrativos, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, no es una potestad exclusiva de la Administración autora del acto "de oficio", sino que también está legitimado para instarla el interesado en el acto administrativo presuntamente aquejado de un vicio de nulidad de pleno Derecho; sin embargo, tratándose de reglamentos, queda reservada única y exclusivamente a la esfera del ejercicio de esta potestad administrativa, "de oficio" (así se colige del artículo 102.2º LRJPAC). El precepto del Anteproyecto regula la instrucción del procedimiento revisorio –previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de La Rioja-, y la competencia para el ejercicio de esta potestad – el Consejo de Gobierno o los Consejeros-, sin embargo, no contiene ninguna singularidad sobre la competencia administrativa para incoar u ordenar el inicio del expediente, lo cual, es esencial, en la mecánica de cualquier procedimiento administrativo. Por todo ello, sería conveniente delimitar en la norma a quién compete la incoación o iniciación de los expedientes para la revisión de oficio de reglamentos o de actos nulos de pleno Derecho.

- **Artículo 49. *Declaración de lesividad de actos anulables.*** Esta declaración de lesividad, no es sino un acto de trámite previo a un proceso jurisdiccional (artículo 43 LJCA), una condición de legitimación que es un presupuesto de procedibilidad (S. TS de 10 de noviembre de 1999), con el que la Administración autora de un acto favorable pero viciado de anulabilidad y lesivo para los intereses generales levanta la prohibición de que nadie puede ir en contra de sus propios actos (*"venire contra factum proprium non licet"*), para acudir como demandante en un proceso contencioso-administrativo, cuyo objeto procesal será su propio acto declarado lesivo. Es preciso recalcar, en el precepto del Anteproyecto, dos cuestiones, que, si bien quedarían integradas simplemente con acudir al artículo 103 LRJPAC como normativa básica del Estado, a saber: primera, la competencia exclusiva de la

Administración para poner en marcha la declaración de lesividad, concretándose a que órganos les compete el inicio y la tramitación del expediente en el que se contempla su carácter contradictorio; y segunda, la fijación del plazo de cuatro años desde que se dictó el acto para poder adoptarse la declaración de lesividad, para así diferenciarla con el carácter imprescriptible consustancial de la acción de nulidad.

Sección Segunda. Recursos. En esta Sección y dado que nos hallamos ante la revisión de actos en vía administrativa, sería mejorable la redacción de su rúbrica, calificando dichos recursos como "administrativos".

- **Artículo 53. Recurso de reposición.** Manteniendo el carácter potestativo o facultativo del recurso de reposición como medio de reacción frente a los actos que ya han agotado la vía administrativa, introduce, dentro de las potestades autoorganizativas propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, una norma especial de orden competencial, este precepto en su párrafo 2º, cuyo tenor literal es el siguiente: *"Tratándose de actos dictados por delegación y salvo que en ésta se disponga otra cosa, el recurso de reposición se resolverá por el órgano delegado"*. Este precepto contraviene directa y frontalmente la legislación básica del Estado, ya que el artículo 13.2º LRJPAC, tras la modificación introducida por la Ley 4/1999, expresamente prohíbe la delegación de competencias en estos supuestos, para la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.

Sección Cuarta. Sustitución de los recursos administrativos.

- **Artículo 57. Criterios generales.** Este precepto prevé, con un carácter estrictamente potestativo, la posibilidad de sustituir los recursos administrativos de alzada y de reposición por reclamaciones que se resolverán ante Comisiones Técnicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, remitiéndose en su párrafo 1º a lo establecido en la legislación del procedimiento común. En efecto, la remisión es necesaria pues no se puede quebrantar la sustitución de los recursos administrativos por otros procedimientos de mediación diferentes en cada una de las Comunidades Autónomas. No obstante, y dado que el artículo 107.2º LRJPAC centra los procedimientos sustitutivos de los recursos administrativos, llamando a los de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sólo en *"supuestos o ámbitos sectoriales determinados"* y cuando así lo establezcan las Leyes, consideramos conveniente introducir esta matización, de tal modo que la sustitución prevista en la norma autonómica no sea genérica, sino centrada a los casos o ámbitos sectoriales determinados por el legislador.

Capítulo IV, "De la potestad sancionadora".

Sección Primera. Competencia para sancionar.

- **Artículo 59. Órganos competentes.** La competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora puede ser atribuida por una norma con rango de ley o reglamentaria, siguiendo el párrafo 1º del precepto lo dispuesto en el artículo 127.2º LRJPAC: *"El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario"*. Así lo expresa literalmente la normativa básica del Estado y se reproduce textualmente en el texto del precepto del Anteproyecto de Ley. La influencia en esta materia del Derecho Penal, pues el ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora se ha definido por el TC (SS 291/2000), como una manifestación de la participación de éstas en el *"ius puniendi"* del Estado, requiere el pleno respeto de la debida separación competencial entre el órgano instructor y el órgano resolutorio, el que en efecto, ejerce la potestad sancionadora conferida legal o reglamentariamente. Dispone como precepto básico el artículo 134.2º LRJPAC que: *"Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos"*

El artículo 58 del Anteproyecto de ley plasma la competencia en el ejercicio de la potestad sancionadora, distinguiendo quién debe adoptar las distintas actuaciones para encauzarla. No es sino el producto de la potestad autoorganizativa de nuestra Comunidad, y, dentro de dicha prerrogativa, se encuentra la de especificar los órganos que en dicha estructura han de intervenir en el ejercicio de la potestad sancionadora. Como único limite, se exige la diferenciación entre los órganos instructores y los órganos resolutorios o propiamente sancionadores (artículo 134.2 LRJPAC y artículo 10.1 del Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en adelante, RPS).

Ello no obstante, en lo referente a la adopción de medidas cautelares en el seno del procedimiento sancionador, y pese a que la Comunidad Autónoma respeta la debida separación iniciadora, instructora y resolutoria del expediente, se refiere en la norma un reparto competencial para decretar dichas medidas preventivas contrarias a la normativa básica del Estado, por cuanto pasamos ahora a exponer.

Existen medidas cautelares denominadas "provisionalísimas", por ser acordadas con anterioridad al inicio del expediente, que desde luego pueden ser decretadas por el órgano administrativo que acuerde la iniciación del expediente (artículo 13 RPS). A estas se refiere el párrafo 3º letra c) del precepto, de tal modo que los órganos competentes para el inicio del

expediente lo serán también para *"c) Adoptar medidas provisionales, previas a la iniciación del procedimiento, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados"*.

Sin embargo, las que se adopten durante el curso del expediente, esto es, con posterioridad al acuerdo de iniciación, las llamadas "medidas provisionales" *strictu sensu*, no pueden ser ya adoptadas por el órgano iniciador, como contempla el artículo 59.3º d) del Anteproyecto de la Ley, pues contraviene la debida separación de funciones entre los órganos administrativos iniciadores, instructores y resolutorios, que, como apuntábamos más arriba, es un límite básico que han de respetar las legislaciones autonómicas dictadas en el ejercicio de sus plenas potestades de autoorganización.

Las medidas de carácter provisional que se adoptan durante la instrucción de los procedimientos sancionadores tienen como finalidad la de garantizar y asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer; así lo contempla el artículo 136 LRJPAC, y siendo perfectamente compatibles con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, siempre que se adopten por resolución proveniente del órgano resolutorio, esto es, del que legal o reglamentariamente tenga atribuido el ejercicio de la potestad sancionadora, y se encuentre debidamente motivada, fundada en Derecho, basada en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y de las circunstancias concurrentes. Con estos caracteres ha definido la Jurisprudencia del TC las medidas provisionales o cautelares que se dictan en un expediente sancionador, y con lógica, pone énfasis, no sólo en el deber de motivación (artículos 54 y 138 LRJPAC), sino, además, en la competencia para decretarlas el órgano competente para resolver.

De esta forma, y siguiendo las normas básicas de los artículos 72 y 136 LRJPAC, lo establece el artículo 15.1º RPS: *"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 72 y 136 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el órgano competente para resolver podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales"*.

Por ello, si bien es correcta la competencia del órgano que decreta el inicio para adoptar medidas "provisionalísimas", las "provisionales", en cuanto que garantes de la eficacia de la resolución sancionadora final que pudiera recaer, se escapan de su competencia, y pasan a la propia del órgano resolutorio.

En el caso de que se quisiera mantener la redacción del precepto tal y como se ha elevado a la consideración de este Consejo Consultivo, se ha de matizar la concurrencia de "razones de urgencia inaplazables", en cuyo caso entraría en juego la competencia del órgano

iniciador, o en su caso, del instructor (artículo 15.1º in fine RPS).

Sección Segunda, Procedimiento Sancionador (artículos 60 a 64). Existen varias referencias dentro del articulado regulador del procedimiento sancionador, - que guarda respeto a los principios básicos del Título IX LRJPAC -, a la persona expedientada, una vez denominándola "inculpado" (artículo 62) y otras, "interesado" (artículos 62 in fine y 63). Consideramos que un procedimiento iniciado exclusivamente de oficio, como lo es el sancionador, huelga el término "interesado", y, por otro lado, la mención al "inculpado" tiene tintes propios del Derecho Penal; por ello, estimamos más correcto jurídicamente, siguiendo las pautas de la LRJPAC y del RPS, sustituir esos términos por los de "persona presuntamente responsable" (artículo 137 LRJPAC).

Capítulo V "De la responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja".

- **Artículo 65. Principios generales.** La regulación del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es una competencia normativa plena y exclusiva del Estado (artículo 149.1.18ª CE), por ello este precepto sólo contiene una serie de principios generales para ajustar dicho régimen jurídico estatal contenido en el Título X LRJPAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (en adelante, RPRP), a las particularidades organizativas de nuestra Administración Regional, como lo es, la competencia para resolver los procedimientos. Ello no obstante, existe una última norma, el párrafo 5º del precepto, que introduce una "inadmisión a trámite" de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sin necesidad de instrucción, cuando la competencia material para su resolución compete a otra Administración Pública, que no está prevista en la normativa del Estado. En todo caso, de mantener tal previsión, se debería añadir, como garantía del perjudicado, el señalamiento expreso de la Administración, en su caso, a la que ha de dirigir su reclamación.

Título IV "De la asistencia jurídica".

Capítulo I "Del Servicio Jurídico". Falta en este Capítulo una referencia expresa a lo dispuesto sobre la representación y defensa de las Administraciones Públicas por la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), teniendo en cuenta, la reforma que sobre el artículo 447 ha introducido la LO 19/2003, de 27 de diciembre, que pasa a ser el 551. Literalmente el artículo 551.3º LOPJ, expresa cuanto sigue: "*La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán*

representar y defender a las Comunidades Autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo".

Es esencial la referencia expresa a este precepto de la LOPJ, sobre el cual, ha de girar todo el régimen jurídico de la "representación y defensa" de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Capítulo II "Régimen de actuación".

- **Artículo 71. Especialidades procesales.** Al amparo de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, los privilegios procesales reconocidos al Estado (en los artículos 11 notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal; 12 exención de depósitos y cauciones; 13.1 tasación de costas; 14 suspensión del curso de los autos para elevar consultas y 15 el fuero territorial como regla especial que determina la competencia territorial en los procesos civiles), constituyen normas dictadas en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado dictadas bajo el título competencial, en materia de legislación procesal "ex" artículo 149.1.6ª CE. Pues bien, estas reglas, en los mismos términos legales definidos como privilegios procesales del Estado son de aplicación a las Comunidades Autónomas y entidades públicas dependientes de las mismas. Por ello, en el precepto del Anteproyecto de ley sería suficiente con la mera remisión a la legislación estatal dictada en el ejercicio de una competencia "exclusiva".

Del precepto que comentamos es necesario quitar el calificativo de "básica" que en el párrafo 1º y 2º se le da a la legislación del Estado en materia procesal, en concreto, al pretender referirse, pero sin denominarla expresamente, a la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, y ello porque, como ha declarado la Jurisprudencia del TC, "*el artículo 149.1.6ª CE atribuye al Estado **competencia exclusiva** sobre la legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. El citado precepto constitucional no permite, sin más, a éstas introducir en su Ordenamiento normas procesales, por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo, en ejercicio de sus competencias. Como pone de manifiesto la expresión <<necesarias especialidades>>, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas* (F. J. Quinto de la Sentencia 127/1999).

- **Artículo 72. *Letrados de la Dirección General de los Servicios Jurídicos***. Entre los principios inspiradores de la actuación de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Servicios Jurídicos se cita el de "imparcialidad"; principio que desde luego, entra en franca contradicción con la actuación procesal del representante de la Administración autonómica, quien, desde luego, dentro en la relación procesal litigiosa, ha de actuar necesariamente en defensa de una parte, de los derechos e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja; con lo que necesariamente desaparece esa nota de "imparcialidad". Con ello aconsejamos que se suprima el referido principio con el que se pretende adornar la profesionalidad de los Letrados adscritos al mentado Centro Directivo.

Título V "*De la contratación administrativa*".

El artículo 149.1.18ª CE, tan reiteradamente traído a colación en el presente Dictamen, ha reservado también a la competencia exclusiva del Estado, la regulación de la "*legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas*". Es evidente que la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene como principal objetivo, a parte de otros fines de interés general, el de proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas. Objetivo éste que refuerzan y extienden subjetivamente las Directivas europeas, que necesariamente han debido incorporarse a nuestro Derecho Estatal interno, y fruto de ellas fue la ya derogada Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas reformada posteriormente por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que habilitó al Gobierno a dictar un texto refundido en esta materia. En la actualidad y con el carácter de parcialmente básica, hemos de acudir para analizar los preceptos propuestos en el Anteproyecto de Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y a su Reglamento General de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre.

- **Artículo 78. *Registro público de contratos***. Sugerimos añadir en esta rúbrica del precepto, "y de contratistas".

- **Artículo 80. *Mesa de Contratación***. A pesar de que los preceptos que se refieren a las Mesas de contratación como órgano auxiliar del de contratación no gozan del carácter de básicos, pues así se colige de la relación de preceptos no básicos enunciados en la Disposición Final Primera del TR de la LCAP, por entrar plenamente su constitución y configuración dentro de las potestades de autoorganización de las Administraciones autonómicas, sí que aparece una referencia en el precepto del Anteproyecto de ley a la constitución de una Mesa de contratación común para la

Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en cuanto a su composición, preceptivamente ha de formarse por un Letrado adscrito a la Dirección de los Servicios Jurídicos y por un Interventor. En cuanto al régimen de sustitución de estos dos funcionarios, cuya asistencia es preceptiva, se ha de precisar una mejor redacción en cuanto la sustitución del primero, pues sólo puede ser sustituido por otro funcionario perteneciente a la misma Dirección de los Servicios Jurídicos, *"que tenga atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación"*.

Disposición Adicional Primera. *Reclamaciones por daños y perjuicios derivados de asistencia sanitaria prestada por las entidades previstas en el artículo 3 del Real Decreto 29/2000, de 14 de febrero, sobre nuevas formas de gestión del INSALUD.*

El artículo 3 del Real Decreto, citado en la Adicional Primera del Anteproyecto de Ley, enumera las diversas formas de gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, en el ámbito del INSALUD, y, así, se relacionan las fundaciones, los consorcios, las sociedades estatales y fundaciones públicas sanitarias, y cualesquiera otras entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho, sin embargo, y pese a que es loable que se recoja en esta Disposición a quién compete la instrucción, y resolución de los expedientes de reclamaciones patrimoniales por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria prestada en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y dado que en la actualidad en nuestro ámbito territorial autonómico solamente se ha creado como forma de gestión de los servicios sanitarios la Fundación del Hospital de Calahorra, tal vez sería más conveniente ceñir el marco objetivo de esta disposición única y exclusivamente a esta Fundación. Así quedó plasmado en el Real Decreto 1.473/2001, de traspaso de funciones y servicios del INSALUD a la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así literalmente se dice en el Real Decreto 1.473/2001, que se traspasa a la Comunidad Autónoma de La Rioja, *"j) La tutela y el control sobre las Fundaciones sanitarias ubicadas en su ámbito territorial, en concreto, la Fundación Hospital de Calahorra"*.

Disposición Adicional Segunda. *Modificación de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.*

La normativa, tanto sustantiva como procedimental, relacionada con el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se erige como competencia normativa plena y exclusiva del Estado, así lo delimitó la Exposición de Motivos de la LRJPAC, al abrigo del artículo 149.1.18ª CE.

Dentro de las garantías del damnificado en el curso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, además de la facultad de presentar alegaciones, de su derecho

de audiencia, de proposición y práctica de las pruebas, el RPRP, en su artículo 12, dispone que *"Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (...)"*.

La remisión a la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado, y pese a que otras leyes autonómicas ya había establecido límites cuantitativos para la preceptividad de la consulta, hacía pensar que, en la redacción originaria de la citada LO 3/1980, de 22 de abril, no había ninguna limitación económica, y, sin más, se venía a exigir la emisión del Dictamen del Consejo de Estado de forma preceptiva en los expedientes de responsabilidad patrimonial dirigidos frente a las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la LO 3/2004, de 28 de diciembre, que entró en vigor el 30 de diciembre, modificó varios preceptos de la LO 3/1980, y, entre otros, éste que ahora nos ocupa, y que inspira también la reforma que ahora se introduce dentro de nuestra Ley 3/2001, reguladora de este Consejo Consultivo de La Rioja.

Entre otros aspectos, la LO 3/2004, lleva a cabo una delimitación de la competencia de la institución para dictaminar sobre las reclamaciones formuladas ante la Administración General del Estado en concepto de indemnización de daños y perjuicios, situando un umbral cuantitativo mínimo de 6.000 €. Por ello, da una nueva redacción al artículo 22, -precepto que enuncia los supuestos en que la Comisión Permanente del Consejo de Estado ha de ser preceptivamente consultada; y el apartado 13 del precepto, tras la reforma, expresa que la Comisión Permanente deberá ser consultada en : *"13. Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen a la Administración del Estado a partir de 6.000 € o de la cuantía superior que establezcan las Leyes"*.

Por ello, y con esta cobertura legal, podemos entender la reforma pretendida en el artículo 11, letra g) de la Ley 3/2001, fijando como cuantía a partir de la cual se exige preceptivamente nuestra consulta a partir de 600 €.

Disposición Adicional Tercera. *Modificación de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

Con ocasión de la elaboración del Anteproyecto y dentro de sus Adicionales se pretende en ésta la modificación de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/1990, en lo tocante a la creación de una "Escala de Letrados de la Comunidad Autónoma de La Rioja" dentro del Cuerpo Facultativo Superior de la Administración Especial.

Dejando fuera de nuestro ámbito los aspectos sobre la oportunidad o conveniencia de dicha modificación y ciñéndonos exclusivamente a la observancia del principio de legalidad (artículo 3 Decreto 8/2002), hemos de precisar dos aspectos significativos en la nueva redacción que se pretende del apartado 3 de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/1990, al crear ahora en este Anteproyecto, la Escala de Letrados de la Comunidad Autónoma de La Rioja dentro del Cuerpo Facultativo Superior de la Administración Especial.

1º Integración de los funcionarios de la Escala de Asesores Jurídicos. En este sentido, lo pretendido con la nueva norma es la extinción de la Escala de Asesores Jurídicos (referida en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/1990) y la creación de una nueva Escala, ahora denominada de Letrados de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Con ello queda garantizado el cumplimiento del principio de legalidad y de reserva de ley existente en cuanto a la extinción y creación de Cuerpos y Escalas de funcionarios exigidos por el artículo 103.3º CE y por la legislación básica del Estado en materia funcionarial (Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y así lo ha venido exigiendo el TC, entre otras, la SS 99/1987), sin embargo, no queda claro en la redacción quiénes han de integrar la nueva Escala de Letrados, para lo cual, se ha de precisar que en ella se integrarán "los **funcionarios de carrera** de la Escala de Asesores Jurídicos del Cuerpo Superior de la Administración Especial" (Escala a extinguir).

2º Integración de los funcionarios titulares del Cuerpo de Abogados del Estado y del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social, "cuando fueran transferidos".

En el sentido propio de las palabras (artículo 3.1º del Código Civil), se pretende integrar en la nueva Escala de Letrados de la Comunidad Autónoma de la Rioja, los "*funcionarios titulares del Cuerpo de Abogados del Estado y del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social, cuando fueran transferidos*"; lo cual, no deja de ser un absurdo jurídico además de un desconocimiento pleno de la normativa que sobre transferencia de funcionarios públicos contiene una norma con rango de ley del Estado, cual es, la Ley 12/1983, de 14 de octubre del Proceso Autonómico.

Pues bien, acudiendo a los preceptos de la Ley de Proceso Autonómico, para que proceda la transferencia de funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración Estatal o de otras instituciones públicas, es presupuesto indispensable la previa transferencia del servicio a la Comunidad Autónoma correspondiente (artículos 24 a 31). Pensemos en la el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado que han pasado a ser gestionados por la Comunidad Autónoma de La Rioja, como son (*ad exemplum*):

- Servicios sociales, encomendados al Instituto Nacional de Migraciones y Servicios Sociales, su traspaso se realizó en virtud del Real Decreto 75/1998, de 23 de enero, de tal forma que conllevó el traspaso del personal adscrito a los servicios traspasados.
- Enseñanza no universitaria por Real Decreto 1.826/1998, de 28 de agosto, con el traspaso del servicio educativo también en virtud de dicho Real Decreto quedaron transferidos los funcionarios docentes de los Cuerpos y Escalas adscritos al Ministerio de Educación y Ciencia.
- Empleo y formación, por el Real Decreto 1.379/2001, de 7 de diciembre, se procedió al traspaso de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, que también conllevó el traspaso de los funcionarios y del personal dependiente orgánica y funcionalmente del Ministerio de Trabajo, afines a los servicios y funciones transferidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en dicho instrumento normativo.
- Sanidad, por el Real Decreto 1.473/2001, de 27 de diciembre, se procedió al traspaso de funciones y servicios del INSALUD a la Comunidad Autónoma de La Rioja, y con ello, se acordó la transferencia del personal funcional, estatutario y laboral adscrito a dicha Entidad Gestora, que pasan a depender de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los términos legalmente previstos por el Estatuto de Autonomía, y en el Capítulo VI del Título III de la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril) y las demás normas que en cada caso resulten aplicables.

Con ello, simplemente hemos pretendido hacer un breve recorrido, sin agotar todos los supuestos, en los que el traspaso de las funciones o servicios de competencia estatal a la Comunidad Autónoma de La Rioja ha conllevado, dentro del marco legal previsto en el artículo 25 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la correspondiente transferencia de los medios personales, esto es, la transferencia de funcionarios y demás personal del Estado adscrito al servicio transferido.

En el caso de los funcionarios integrados en el Cuerpo de Abogados del Estado, adscrito al Ministerio de Justicia a través de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, con rango de Subsecretaría (artículo 3 del Real Decreto 1.474/2000, de 4 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica básica de dicho Departamento Ministerial), por el sólo hecho de su nombramiento y toma de posesión tras superar una oposición libre entre Licenciados en Derecho, prestan al Estado, la representación y defensa en juicio, en los distintos órdenes jurisdiccionales, además del oportuno asesoramiento en Derecho al Estado y a las demás Instituciones Públicas en los términos preceptivamente señalados por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, que ya ha sido traída a colación en el presente.

Como tal Cuerpo de carácter nacional y con competencias "horizontales" en los diversas competencias administrativas estatales, pues la labor de asesoramiento jurídico y la de representación y defensa en juicio del Estado, Organismos Públicos y demás entidades que integran el sector público estatal, no se ciñe a un servicio concreto, no puede ser transferido a las Comunidades Autónomas, máxime cuando existen servicios estatales como la defensa nacional, la Hacienda estatal, la seguridad interior y exterior, que difícilmente pueden ser transferidos a las Comunidades Autónomas.

Con todo ello, y bajo los predicamentos legales impuestos por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, se ha de excluir de la Disposición Adicional proyectada la referencia expresa a los funcionarios integrados en el Cuerpo de Abogados del Estado, pues las funciones encomendadas a los Abogados del Estado (artículo 551 LOPJ), se proyectan en los distintos sectores en que la Administración del Estado, sus Organismos Públicos y las demás entidades que integran el sector público estatal, necesitan del asesoramiento jurídico y defensa en juicio. Así lo expone la Exposición de Motivos del Real Decreto 997/2003, *"se constituye el Servicio Jurídico del Estado en la asesoría jurídica integral del sector público estatal y se posibilita en una posición de vertebración nacional, la asistencia jurídica a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales mediante la suscripción de los oportunos convenios"*.

Corolario de todo lo anteriormente expuesto, y siendo fieles a la lealtad institucional, y dando cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias expuestas, sería preciso excluir de la disposición adicional que comentamos la "eventual" transferencia de los funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado.

No queremos cerrar el presente, sin hacer un recordatorio a la necesidad de contemplar el **régimen jurídico del silencio administrativo** en relación con los distintos procedimientos administrativos especiales que por razón de la materia tramitan las distintas Consejerías del Gobierno de La Rioja.

El Estado, en la Disposición Adicional 29ª. 2 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1999, de modificación parcial de la LRJPAC, en relación con la fijación de los plazos máximos de duración de los procedimientos (resolución y notificación) y de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca.

Varias Comunidades Autónomas, generalmente a través de las llamadas "leyes de acompañamiento" a las de los presupuestos generales han procedido a la adecuación de sus procedimientos administrativos especiales al nuevo régimen del silencio introducido por la Ley 4/1999, fijando los plazos de duración máxima para resolver y notificar y expresando los efectos (positivos o negativos) que el silencio administrativo produce. Sirvan de ejemplo, la Ley de Andalucía 17/1999; el Decreto Legislativo de Aragón 2/2001; la Ley de Asturias 14/2001 y Decreto 67/2002; la Ley de las Islas Baleares 16/2000, y el Decreto 100/2001; la Ley de Cantabria 6/2002; la Ley de Cataluña 23/2002; la Ley de Castilla-La Mancha 10/2001; la Ley de Castilla y León 14/2001; la Ley de Extremadura 1/2002; la Ley de Madrid 8/1999 modificada posteriormente por Ley 14/2001; la Ley de Murcia 1/2002; el Decreto Foral de Navarra 129/2002; el Decreto Foral Normativo de Álava 1/1999, el Decreto Foral de Guipúzcoa 81/200; la Ley de la Comunidad Valenciana 9/2001 afectada por la Ley 11/2002.

Con ello, queremos significar que prácticamente todas las Comunidades Autónomas, con excepción de la Canaria y la nuestra, de La Rioja han dado cumplimiento a la adecuación prevista en la Disposición Adicional Primera apartado 2 y Disposición Transitoria Primera de la Ley 4/1999; por lo que sería conveniente abordar en este Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico este problema que constituye un pilar más en orden de la legalidad y de la seguridad jurídica a cuyo servicio se encuentra la normativa de los procedimientos administrativos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios “*ex*” artículos 8.Uno.1 y 2 del Estatuto de Autonomía, dentro del marco de la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18ª CE).

Segunda

El Anteproyecto de Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja ha cumplido en su tramitación los requisitos formales impuestos por el artículo 67 de la Ley 3/1995 y por el artículo 45 de la Ley 8/2003

Tercera

En cuanto al fondo de su articulado se ha de estar a las observaciones y matizaciones expresadas 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.