

En Logroño, a 9 de marzo de 2006, 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

12/06

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja sobre el proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el exterior.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja remite para dictamen un Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el exterior. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

1. Primer borrador, sin fecha (folios 1 a 10).
2. Acuerdo de iniciación del procedimiento de la Dirección General de Acción Exterior el 17 de octubre de 2005 (folios 11 y 12).
3. Memoria justificativa, de la Dirección General de Acción Exterior, de fecha de 8 de noviembre de 2005 (folios 13 a 15).

4. Informe de 23 de noviembre de 2005, de la Secretaría General Técnica, justificando la remisión del Proyecto a todos los Centros y entidades al objeto de dar cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 36 de la Ley 4/2005 . Se adjunta el anexo de los Centros y entidades consultadas (folios 16 a 20).
5. Alegaciones sustanciales, emitidas por los Centros Riojanos consultados, en concreto las emitidas por las de Asturias, Cantabria y Madrid (folios 21 a 27).
6. Segundo borrador de Proyecto de Decreto, en el que se tienen en consideración alguna de las observaciones formuladas (folios 28 a 36).
7. Informe de la Dirección General de Acción Exterior a las observaciones realizadas, evacuado el 1 de febrero de 2006 (folios 37 y 38).
8. Informe de la Secretaría General Técnica sobre el segundo borrador, con fecha de 1 de febrero de 2006 (folios 39 a 41).
9. Informe de 7 de febrero de 2006, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (folios 42 a 46).
10. Tercer borrador, de 9 de febrero de 2006, en el que se tienen en cuenta las precisiones realizadas por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (folios 47 a 56).
11. Informe de la Secretaría General Técnica al Proyecto de Decreto, a la vista del informe emitido por el SOCE, de 9 de febrero de 2006 (folios 57 y 58).
12. Informe, de 21 de febrero de 2006, emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos (folios 59 a 63).
13. Cuarto borrador del proyecto de Decreto, con las modificaciones introducidas tras el informe emitido por los Servicios Jurídicos. Este cuarto y último borrador se formaliza el 24 de febrero de 2006 (folios 64 a 73).
14. Memoria de la Secretaria General Técnica al Proyecto de Decreto, en la que se analiza la tramitación del expediente, fechado el mismo día 24 de febrero (folios 74 a 77).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 24 de febrero de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 27 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2006, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo, al ser, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma de desarrollo de una disposición legal, cual es la Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el exterior.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general, que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 7 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pues, a la fecha en que se adoptó el acuerdo de iniciación, 17 de octubre de 2005, ya había entrada en vigor el citado texto legal (desde el 7 de septiembre de 2005).

Dentro del Título III, el Capítulo I de esta Ley 4/2005, se dedica a los Reglamentos, y, en especial su Sección 2ª, al procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, a cuyas disposiciones hemos de acudir para examinar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

1.- Iniciación: Dispone expresamente el artículo 33 de la Ley 4/2005, en relación con el órgano competente para acordar el inicio del expediente cuanto, sigue:

- “ 1. El procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia.*
- 2. La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.*

Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por

otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo *en su caso* la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del *órgano administrativo competente por razón de la materia*. Finalmente, el artículo 2.1.1, 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 CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el informe y tramitación de disposiciones normativas.

En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo, tal y como hemos señalado en nuestro Dictámenes núms 122/05, 125/05 y 10/06, entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento; y debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente.

Por otra parte, en cuanto a la Resolución por la que se inicia el procedimiento, ha de contar, como tal acto de trámite, con los elementos mínimos exigidos legalmente por el artículo 33.2º de la Ley 4/2005, a saber:

1º El objeto y finalidad de la norma: En este caso, se expresa, en la orden de incoación suscrita por la Directora General de Acción Exterior, que la finalidad de la norma estriba en la necesidad de reforzar los lazos con la Comunidad Riojana en el exterior.

2º Las normas legales que desarrolla, que se concreta bajo el principio de intervención mínima, en el desarrollo ejecutivo de la Ley 6/2005, dando cumplimiento a lo establecido en la Disposición Final Primera de la mencionada ley.

3º El fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida, del cual adolece el acuerdo de iniciación del expediente, pues es preciso traer a colación en el mismo, no el ejercicio de la función o funciones administrativas atribuidas al Centro Directivo, sino el concreto título habilitante estatutario, en virtud del cual la Comunidad Autónoma de La Rioja, pueda fundar el ejercicio de la potestad reglamentaria en dicha materia concreta.

2.- Elaboración del borrador inicial y memoria justificativa.

En cuanto a éste, el artículo 34 de la Ley 4/2005 dispone expresamente que:

“ 1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación “.

Pues bien, al amparo de este precepto, hemos de examinar el grado de cumplimiento de estos trámites procedimentales en el expediente sometido a la consulta preceptiva.

En concreto, debidamente indexado el expediente, lo primero que hallamos es el primer borrador de la norma proyectada, que proviene del Centro Directivo competente, la Dirección General de Acción Exterior, y se une al mismo una Memoria justificativa expresiva del marco normativo y oportunidad de la norma, de su contenido, de su estudio económico, de las disposiciones a las que afectará y de la necesidad de sometimiento de la misma al trámite de información pública.

No se motiva el mantenimiento o, en su caso, la supresión del trámite de información pública, pero si se muestra la llamada “tabla de vigencias”, pues la Memoria expresa que, a la entrada en vigor de la norma proyectada, quedará derogado el vigente Decreto 70/1990, de 28 de junio, por el que se regula el funcionamiento del Registro de Colectividades Riojanas asentadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En lo tocante al apartado 3º del artículo 34 de la Ley 4/2005, que exige un estudio económico de la norma en los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, la norma que dictaminamos crea un Registro administrativo de Centros Riojanos, lo cual implica la necesidad de dotarle de una cierta infraestructura para su puesta en funcionamiento. Ello no obstante, la Memoria justifica la innecesariedad del estudio económico ya que, “*la organización del Registro de Centros Riojanos no*

supondrá ningún coste económico, por cuanto, a nivel de aplicación informática, se ordenará a través de una base de datos Access”.

Por lo que se refiere a los posibles costes necesarios para las reuniones del Consejo y del Congreso de la Comunidad Riojana en el exterior, se sugiere que se sufragarán con cargo al presupuesto de gastos de la Dirección General de Acción Exterior, lo cual no exime, en principio, de la necesidad de realizar un cálculo estimativo del mismo.

3.- Anteproyecto de reglamento.

Dispone a continuación el artículo 35 de la Ley 4/2005:

“ 1. 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 de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación “.

Este trámite se encuentra indebidamente cumplimentado por la disposición reglamentaria que examinamos, pues cronológicamente al mismo se antepone el trámite de audiencia concedido por el Servicio de Planificación y Coordinación Administrativa.

4.- Trámite de audiencia.

Según el artículo 36 de la Ley 4/2005:

“ 1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.

b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos .

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días “.

En cumplimiento de este precepto, el 23 de noviembre de 2005, se procedió a la apertura de un período de audiencia por el plazo de quince días, a los Centros Riojanos en el Exterior expresados en el Anexo de este acto de trámite. De todos ellos, sólo presentaron alegaciones los Centros Riojanos de Asturias, Cantabria y Madrid.

Tras estas alegaciones, se formula un segundo borrador de la disposición reglamentaria.

5.- Información y participación.

A tenor del artículo 37 de la Ley 4/2005:

“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública.

La información pública tendrá por objeto facilitar la más amplia participación de los ciudadanos. En su comunicación y desarrollo se procurará el uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que contribuyan a facilitar la efectiva participación .

El plazo de información pública será adecuado a la naturaleza de la disposición y en ningún caso, inferior a veinte días. La determinación del plazo corresponderá al órgano que decida su procedencia “.

Con gran acierto esta nueva Ley, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, ha querido distinguir en la instrucción de estos procedimientos especiales por los que se encauza el ejercicio de la potestad reglamentaria, dos trámites distintos y a veces complementarios, de un lado, la audiencia individual o corporativa –siguiendo lo predicado por el artículo 105 a) de la Constitución-, y por otro, el de información pública.

Si bien la audiencia es calificada legalmente, como regla general, de forma preceptiva *“deberá someterse”*, tal y como se colige del artículo 36.1º de la Ley 4/2005, la información pública y la participación goza del carácter de potestativa, *“cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente”* (artículo 37.1º de la Ley 4/2005).

En el expediente consultado, se ha dado debido cumplimiento a la primera, aunque del tenor del mismo se desprende que no se ha mostrado necesaria su sometimiento a un trámite posterior de información pública.

6.- Intervención de los Entes Locales.

Dispone el artículo 38 de la Ley 4/2005 que:

“ El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de éstos ”.

Dado que la materia tratada en el proyecto de disposición reglamentaria no afecta al ámbito competencial de las Entidades Locales, no es precisa su intervención, lo que justifica la ausencia de su audiencia en el presente expediente.

7.- Informes y dictámenes preceptivos.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“ 1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes “.

En el presente expediente, se han respetado los informes preceptivos siguientes:

a) El Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior, en el que se examinan los antecedentes normativos, la justificación del proyecto normativo y los trámites procedimentales cursados hasta la fecha de su emisión, 1 de febrero de 2006. Éste pretende responder a la exigencia legal del artículo 35 de la Ley 4/2005, si bien cronológicamente se ha visto relegado, pues se ha concedido preferencia, en primer lugar, al trámite de audiencia.

b) El Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, dictado en aplicación del artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, por cuanto afecta a una materia de carácter organizativa y procedimental, y, por ende, goza del carácter de preceptivo. Fue emitido el 7 de febrero de 2006, y en él se matizan una serie de observaciones formales en relación con el Registro de Centros Riojanos.

Resulta curioso en la tramitación del expediente que, tras las matizaciones realizadas por el SOCE, a continuación se proceda, por un lado, a formalizar otro borrador de la norma, el tercero; y, por otro, a la emisión de otro Informe de la Secretaria General Técnica examinando la viabilidad de las propuestas de aquél; actuaciones éstas que no tienen su correspondiente ubicación en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a la regulación de estos procedimientos administrativos especiales.

c) Dictamen de los Servicios Jurídicos de la Comunidad. Con fecha de 21 de febrero de 2006, es emitido. El Anteproyecto de reglamento (en la terminología empleada por el artículo 39.3º de la Ley 4/2005) es informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, una vez cumplimentados todos los trámites anteriores, como último informe jurídico, pero previo a los que las leyes especiales establezcan como preceptivos, como lo es, en este caso, el Dictamen del Consejo Consultivo *ex* artículo 11, c) de la Ley 3/2001.

Se ha de advertir que, tras el Dictamen de los Servicios Jurídicos, se procede a redactar otro borrador, el cuarto, que es el que se eleva a conocimiento de este Órgano Consultivo.

Esta práctica de redacción de varios borradores incorporados al expediente ya ha sido valorada en múltiples Dictámenes de este Consejo, recogidos en las Observaciones y Sugerencias elaboradas en la Memoria correspondiente al año 2002. Basta con que existan dos borradores, uno inicial, en el que tras un examen exhaustivo de la materia, se proceda a su articulación con visos de seriedad; y otro final, en el que se corrijan defectos materiales o formales que hayan sido advertidos durante la instrucción del procedimiento. A esta idea responde actualmente el contenido del artículo 40 de la Ley 4/2005.

8.- Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.

Preceptúa el artículo 40 de la Ley 4/2005 que:

“ 1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento “.

Por último, a la redacción del cuarto borrador que se eleva a nuestro conocimiento, se adjunta la Memoria “sucinta” de todo el procedimiento, en la que se expresan los antecedentes, los trámites practicados.

Es en éste momento y dentro del contenido de esta Memoria, donde la Secretaria General Técnica ha de proceder al análisis de las distintas alegaciones, matizaciones y observaciones formalizadas en el trámite de audiencia o en los informes jurídicos preceptivos, en unidad de acto, y no de forma independiente para cada uno de aquellos, como ocurre en el expediente tramitado, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas.

Es mas, a tenor del artículo 40 de la Ley 4/2005, esta Memoria es la que sirve para justificar la admisión o el rechazo de las observaciones, en la que se ha de presenciar la debida motivación del rechazo o el cambio normativo que va a experimentar la norma ante el supuesto de que se acojan algunas de aquéllas.

Además, el artículo 40.1º *in fine* de la Ley 4/2005 exige que la memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto, de la cual adolece la emitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Acción Exterior de 24 de febrero de 2006.

Teniendo en consideración que nos hallamos todavía en la fase previa de aprobación del anteproyecto, los defectos formales observados constituyen meras irregularidades no invalidantes del procedimiento, que han de ser subsanadas tras la evacuación del presente Dictamen, con carácter previo a la redacción de la Memoria Final y aprobación del proyecto de Decreto que se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno (artículos 41 y 42 de la Ley 4/2005).

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Tanto en la Memoria inicial de 8 de noviembre de 2005, como en la previa a la integración del expediente (predecesora de la que en su día, tras este Dictamen, será la “Memoria Final”), o en la exposición de motivos de la norma proyectada no se contiene ningún precepto estatutario en virtud del cual se fundamenta el ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia “Comunidad Riojana en el exterior”.

Dentro del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja, encontramos los siguientes preceptos atributivos de un título competencial a favor de nuestra Comunidad Autónoma, sobre la materia que tratamos:

-Artículo 6.3 a cuyo tenor: *“Las comunidades riojanas asentadas de La Rioja podrán solicitar como tales, el reconocimiento de su entidad riojana, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de La Rioja. Una Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento que, en ningún caso, implicará la concesión de derechos políticos”*.

-Artículo 8.Uno.23, que atribuye como competencia exclusiva, el fomento de la cultura, y esta forma de contemplar las Comunidades Riojanas en el exterior, es una manifestación más de la potenciación de la cultura, historia y valores riojanos.

-Artículo 26, donde se ubicaría la potestad autoorganizativa de la Administración autonómica para la creación de un Registro y del Consejo y Congreso de la Comunidad Riojana en el exterior.

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de títulos competenciales suficientes para la reglamentación de la materia.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

El Anteproyecto que dictaminamos lo es de un reglamento ejecutivo, de desarrollo de las aspiraciones y llamadas que a este tipo de norma de rango inferior a la ley hace la que le sirve de cobertura, esto es, la Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el exterior. Los preceptos de la Ley 6/2005, que sirven de cobertura a esta norma reglamentaria bajo la técnica de la remisión normativa, son los siguientes:

-Artículo 17. El Registro de Centros Riojanos. Esta norma dispone su creación, pero el párrafo 2º se remite a un futuro desarrollo reglamentario en todo lo

referente a, la organización, funcionamiento y acceso a dicho registro administrativo.

-Disposición Final Primera. Desarrollo reglamentario. En ésta se autoriza al Gobierno de La Rioja para que dicte cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de la Ley, concediéndole un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para que se apruebe “*un Decreto que desarrolle reglamentariamente las previsiones normativas que contiene esta Ley*”.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Analizado el título estatutario y la cobertura legal de la norma proyectada, hemos de pasar a continuación a la evaluación concreta de su articulado.

En primer lugar, hemos de recordar que, en el cuerpo de la **Exposición de Motivos** de la norma, se ha de traer a colación el título o títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia de la “Comunidad Riojana en el exterior”. Brevemente, en esta parte de la norma analizada, se han de relacionar los títulos estatutarios que anteriormente hemos expresado en el Fundamento Jurídico Tercero del presente Dictamen.

Pasando a su articulado, se emiten las siguientes observaciones:

-Artículo 3. Obligación de inscripción. Este precepto impone la obligación a todos los Centros Riojanos y a sus formas asociativas, Federaciones y Confederaciones, de inscribirse en el Registro de Centros Riojanos y de comunicar las variaciones que se produzcan en relación con los datos de su inscripción. En efecto, las obligaciones impuestas a los Centros Riojanos reconocidos mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno (artículo 11.3º de la Ley 6/2005), están recogidas en el artículo 13 de la citada Ley. En principio, tal vez debido a una preterición involuntaria, el artículo 11 de la Ley 6/2005, al relacionar las obligaciones impuestas a los Centros Riojanos, no enumera la de la obligatoriedad de su inscripción en el Registro administrativo cuya organización y funcionamiento se detalla en el desarrollo reglamentario de la Ley.

-Artículo 9. Tramitación de la inscripción. Dispone este artículo que, ante los defectos o insuficiencia de los datos o documentos exigidos para la inscripción, se requiera a la entidad para que proceda a la mejora o subsanación, por un plazo de quince días, desde la recepción del requerimiento. No obstante, estimamos que la petición de inscripción (obligatoria) pone en marcha un procedimiento

administrativo cuya resolución consistirá en alcanzar, mediante un asiento de inscripción, la presencia tabular de la entidad en un registro público y de carácter administrativo; por lo que el plazo concedido para la mejora o subsanación entra en colisión con el general de diez días previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, aunque es cierto que puede ser cumplido por ser más favorable a los ciudadanos.

-Artículo 13. Composición. En lo tocante a la composición del Consejo de la Comunidad Riojana en el exterior, la norma reglamentaria desarrolla fielmente lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 6/2005, y, en cuanto a los vocales, mantiene la proporcionalidad de cinco vocales representantes de los Centros Riojanos y otros cinco representantes del Gobierno de la Rioja con rango de Director General. En cuanto a los primeros, el Reglamento expresa que dos vocales procedan de centros situados en América y tres en representación de los de Europa. Si bien olvida que, dentro de estos últimos, se han de incluir los radicados en España fuera del territorio riojano (artículo 9 de la Ley 6/2005), debiendo precisar, en su caso, su cuota representativa, o si, por el contrario, ya se encuentra dentro de los tres vocales procedentes de Centros Riojanos en Europa.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios *ex* artículos 6.3, 8.Uno.23 y 26 del Estatuto de Autonomía.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la suficiente cobertura legal al amparo de la Disposición Final Primera de la Ley 6/2005, de 15 de junio, reguladora de la Comunidad Riojana en el exterior.

Tercera

En general, el articulado respeta los principios rectores para el ejercicio de la potestad reglamentaria, con las precisiones advertidas 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.