

En Logroño, a 17 de enero de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. José María Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. Pedro de Pablo Contreras, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**1/12**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 11/2004, de 20 de febrero, por el que se regula el Consejo General de Cooperación para el Desarrollo.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 11/2004, de 20 de febrero, que regula el Consejo Riojano de Cooperación al Desarrollo.

El procedimiento se inició por Resolución de la Secretaría General Técnica, de fecha 15 de noviembre de 2011, que acuerda dicha iniciación y designa al Servicio de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo de la Secretaría General Técnica como responsable de redacción de la Memoria que justifique la oportunidad de la elaboración de esta disposición de carácter general para su oportuna tramitación.

La Memoria es elaborada en esa misma fecha junto con el primer borrador de la norma proyectada.

Por Diligencia de 16 de noviembre, la Secretaría General Técnica declaró formado el expediente, acordó la continuación de la tramitación del Anteproyecto de Decreto por dicho órgano y fijó como trámites a seguir la solicitud de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), la emisión de informe por la propia

Secretaría General Técnica y la solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

### **Segundo**

Con fecha 18 de noviembre, el SOCE emitió un breve informe en el que señala que la norma proyectada no contiene ninguna regulación procedimental, es decir, no crea, altera o suprime procedimiento administrativo alguno, por lo que, en definitiva, no contiene materia objeto de informe. No obstante, se permite una precisión de tipo formal, sugiriendo, por cuestión de estilo, un texto alternativo al apartado b) del artículo 2, sugerencia que se incorpora en el segundo borrador que obra en el expediente.

### **Tercero**

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emitió el 12 de diciembre de 2011, concluyendo que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, que el rango de ésta es adecuado y pertinente a la finalidad que persigue, que el procedimiento de su elaboración ha sido correcto y que su texto es ajustado a Derecho.

### **Cuarto**

Cierra el expediente la que podemos considerar Memoria final de la Secretaría General Técnica, de fecha 22 de diciembre, que recoge la necesidad y adecuación de la modificación propuesta, el *iter* procedimental seguido y termina proponiendo remitir el expediente a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 22 de diciembre de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 27 de diciembre de 2011 el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de 27 de diciembre 2011, registrado de salida el día 28 de diciembre de 2011, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser, el Proyecto de Decreto sometido a dictamen, una norma que se limita a modificar muy puntualmente otro Decreto anterior dictado en desarrollo de una disposición legal, cual es la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el desarrollo.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía*

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

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.**

Hemos tenido ocasión de dictaminar, en dos ocasiones, sobre normas de desarrollo de la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo: el Dictamen 7/2004, sobre el Proyecto de Decreto regulador del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo, aprobado como Decreto 11/2004, de 20 de febrero; y el Dictamen 61/2010, sobre un Proyecto de Decreto que modifica en anterior y que fue aprobado como Decreto 45/2010, de 19 de agosto.

El título competencial no puede ser otro que el contenido en el art. 26.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de creación y estructuración de su propia Administración pública.

La antes citada Ley 4/2002, de 1 de julio, creó el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo, que constituye, según el art. 21.1, el máximo órgano de consulta y asesoramiento en materia de solidaridad internacional y de cooperación para el desarrollo.

En desarrollo de esta Ley, se dictó el Decreto 11/2004, de 20 de febrero, regulando el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo. La norma ahora proyectada se limita a una modificación muy concreta del artículo 2 de ese Decreto, relativo a la composición del órgano, que afecta a dos de sus miembros, el Vicepresidente primero y uno de los Vocales, con el fin de ajustar su composición a la nueva distribución de funciones de la Consejería de Presidencia y Justicia, derivada del Decreto 45/2011, de 6 de julio, que establece la estructura orgánica y funciones de dicha Consejería.

Por lo demás, aunque entendemos que la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación al Desarrollo, fue respetuosa con el reparto constitucional de competencias, debemos de recordar que, como hemos dicho en otras ocasiones, si la norma reglamentaria desarrolla las preceptos de una Ley autonómica respetando lo dispuesto en ésta, los excesos competenciales, si los hubiere, son imputables a la Ley, que está amparada por la correspondiente presunción de constitucionalidad que sólo el Tribunal Constitucional puede deshacer, y no al reglamento.

No cabe dudar, por otro lado, de la cobertura legal del Proyecto de Decreto que, al igual que el que modifica, se encuentra en la Ley que desarrolla, cuyo artículo 21.2 dispone que *“el Gobierno de La Rioja regulará mediante Decreto la composición y funcionamiento del Consejo”*.

### **Tercero**

#### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Disposiciones administrativas de carácter general**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el sistema de fuentes del Derecho Administrativo y 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.

Por la sencillez de la norma proyectada, el comentario al cumplimiento de los trámites procedimentales para la elaboración de la norma será muy conciso.

Vigente la Ley 4/2005, de 7 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es a los preceptos de ésta a los que hay que atender, especialmente a sus arts. 33 a 42, reguladores del “Procedimiento para la elaboración de reglamentos”, para juzgar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En términos generales, cabe afirmar que dichos trámites han sido suficientemente cumplidos.

En efecto, se inicia el procedimiento por el órgano competente, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, a la que se le atribuyen, por Decreto 45/2011, de 6 de julio, las funciones que, con anterioridad, correspondían a la Dirección General de Acción Exterior.

La Resolución de inicio va acompañada de una Memoria justificativa del marco normativo, de la necesidad y adecuación de las medidas propuestas, de la innecesariedad de estudio económico y del *iter* procedimental a seguir, excluyendo el trámite de audiencia corporativa, ya que la modificación en la composición del Consejo es debida a la reorganización administrativa de carácter interno y subsiguiente asunción de funciones por los órganos resultantes.

Se recaban e incorporan informes del SOCE que, realmente, no era necesario, de la propia la Secretaría General Técnica y de la Dirección General de los Servicio Jurídicos, incorporándose, a raíz del primero de ellos, un segundo borrador de la norma.

Por último, se ha solicitado el preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

#### **Cuarto**

##### **Observaciones concretas al texto de la norma proyectada**

Nos permitimos tan solo una sugerencia tendente a mejorar el estilo del Anteproyecto cuando designa al Vocal representante de la Consejería, que está redactado en los siguientes términos:

*-“Un representante de la Consejería competente en materia de cooperación para el desarrollo, con rango de Director General, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de cooperación al desarrollo”.*

Entendemos que el texto ganaría en concisión y estilo si se sustituyera por el siguiente:

*-“Un representante de la Consejería competente en materia de cooperación para el desarrollo, con rango de Director General, a propuesta del titular de la misma”.*

#### **CONCLUSIÓN**

##### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero