

En Logroño, a 21 de mayo de 2008, 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. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

66/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea la distinción *Insignia de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Presidencia del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se crea la distinción *Insignia de La Rioja*.

El procedimiento se inició por Resolución del Consejero de Presidencia, de fecha 19 de mayo de 2008, en aplicación del art. 14 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se regula la avocación de las competencias de los órganos administrativos, asumiendo para sí la competencia que corresponde a la Secretaría General Técnica de la Consejería, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1.3 y 4.1.4.i del Decreto 82/2007, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, dada la relevancia de la propuesta de creación de una línea de distinción honorífica en conmemoración del Veinticinco Aniversario de la I Legislatura autonómica en La Rioja.

En la misma fecha, el Consejero de Presidencia dicta Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general que determina el objeto y finalidad de la norma proyectada, su fundamento jurídico y encomienda la tramitación de la misma a la Secretaría General Técnica de la Consejería.

En cumplimiento de este cometido, se elabora un Borrador de Decreto, de fecha 19 de mayo de 2008, una Memoria inicial y el informe de la Secretaría General Técnica que, todo en la misma fecha, declara formado expediente de Anteproyecto.

En la misma fecha, se emite el informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, constando a continuación en el expediente la Memoria final en la que se hace referencia al marco normativo y objeto de la disposición, la tabla de vigencias, así como el *iter* procedimental seguido para su promulgación, figurando a continuación el texto definitivo de la norma proyectada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de mayo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 19 de mayo de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia 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 19 de mayo de 2008, registrado de salida el 20 de mayo de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 1 1.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “los proyectos de

reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, distinciones y protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, con fecha 19 de mayo de 2008, por el Consejero de Presidencia. A este particular, hemos de señalar que el art. 6.1.4 del Decreto 84/2007, de 20 de julio, atribuye a los Directores Generales la competencia para dictar la *“Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*. Ello no empece el hecho de que el titular de la Consejería pueda avocar para sí, como superior jerárquico, el ejercicio de la competencia atribuida reglamentariamente al Director General, pero, para ello, es preciso el acuerdo expreso que previene el artículo 14.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, constando en el expediente el citado acuerdo expreso. En el caso presente, y tal y como se indica en el informe de los Servicios Jurídicos, la única Dirección General existente en la Consejería de Presidencia no ostenta competencia alguna en materia de

honos y distinciones, que corresponde a la Secretaría General Técnica, la cual hubiese sido, por lo tanto, la competente para dictar la Resolución de inicio, pero, con la misma posibilidad del Consejero de avocar para sí dicha competencia.

Por lo demás, al margen de que la Resolución de inicio corresponda, en este caso, al Consejero de Presidencia, el trámite e informe corresponde a la Secretaría General Técnica, de acuerdo con el art. 4.1.2.g) del Decreto 84/2007.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“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 ”.

En este caso, se han cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, pues la Memoria inicial, junto con el Informe de la Secretaría General Técnica, cumplen con los requisitos establecidos en el precepto anteriormente transcrito.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“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 ”.

La Secretaría General Técnica, mediante Resolución de 19 de mayo de 2008, ha cumplimentado debidamente el trámite y ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos Dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“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 el presente caso, el trámite de audiencia corporativa no resulta necesario pues, como decíamos en nuestro Dictamen 55/00, el *ius honorandi*, en su proyección *ad intra*, es decir, en lo que se refiere a los honores, distinciones, precedencias, tratamientos, etc. de sus propias autoridades, órganos e instituciones, resulta amparado por la competencia estatutaria en materia de autoorganización, circunscribiéndose a la organización de la Administración General de La Comunidad Autónoma de La Rioja.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según 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”.

También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

F) Integración del expediente y Memoria final del anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“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”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por la Jefa de Servicio de Planificación y Coordinación Administrativa, con el Visto Bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería, con fecha 8 de enero de 2007, cuyo contenido

da cuenta escueta de los trámites y actuaciones realizadas, indicando el marco normativo y el objeto de la disposición, incluyendo la tabla de vigencias, por lo que el trámite puede considerarse, igualmente, cumplido en forma.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los Honores, distinciones y protocolo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a cuyo tenor: *“el Gobierno podrá, mediante Decreto, establecer distinciones, con carácter sectorial, al objeto de reconocer la labor desarrollada de personas o instituciones en sus correspondientes ámbitos de actuación ”*. Como tal reglamento ejecutivo, se ampara en los mismos títulos competenciales expresados en la Ley que desarrolla, remitiéndonos, por razones de economía y de urgencia, al Fundamento de Derecho Segundo de nuestros Dictamen 5 5/00.

Cuarto

Observaciones concretas al Reglamento proyectado

El Proyecto de disposición sometido a nuestra consideración ha tenido en cuenta las recomendaciones contenidas en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con lo que poco resta por añadir a este Consejo.

Únicamente se plantea una cuestión de posible falta de cobertura legal, para la figura honorífica que se crea por la disposición proyectada y es que el artículo 5 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, que le sirve de cobertura, determina que los honores y disposiciones contenidos en la misma Ley no se podrán conceder al Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al Presidente y a los Diputados del Parlamento de La Rioja y a otros altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ni tampoco a altos cargos de la Administración General del Estado, ni a Diputados y Senadores de las Cortes Generales, mientras se encuentren en activo. Sin embargo, la disposición proyectada prevé que la *Insignia de La Rioja* pueda ser concedida a personas que se encuentren en activo ostentando alguno de los cargos anteriores, por el mero hecho de ostentar o haber ostentado la condición de Consejero en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos sostiene en su informe que puede entenderse que el hecho de no estar regulada la citada figura honorífica en la Ley 1/2001 determina que no se le aplique la citada prohibición.

A juicio de este Consejo, sin embargo, siendo la cobertura legal de la creación de esta nueva distinción, tal y como se reconoce en la Exposición de Motivos del Proyecto, la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, es evidente que se le aplica también el régimen previsto con carácter imperativo en su Capítulo I, en el que se ubica el art. 5, que establece la citada prohibición de otorgar honores y distinciones a determinados cargos mientras se encuentren en ejercicio de los mismos.

Únicamente podría excepcionarse el caso de personas que se encuentren actualmente desempeñándolos en otras Comunidades Autónomas, dado que tal supuesto no se contempla expresamente en el citado art. 5 de la Ley 1/2001.

Por tanto, este Consejo Consultivo entiende que, de mantenerse el criterio de adoptar una norma reglamentaria –lo que, en nuestro criterio no es necesario, como expondremos en el Fundamento Jurídico siguiente- debe suprimirse de la redacción del Proyecto cualquier referencia a la posibilidad de entrega de esta distinción a personas que se encuentren actualmente desempeñando alguno de los cargos expresamente previstos en el precitado art. 5 de la Ley 1/2001.

En todo caso, sería excusable la ausencia del procedimiento establecido para la concesión en los artículos 14 y siguientes de la mencionada ley, toda vez que la distinción se hace depender única y exclusivamente del hecho de haber ostentado la condición de Consejero en algún Gobierno autonómico.

Quinto

Consideración final

No obstante lo señalado en el Fundamento Jurídico anterior, éste Consejo Consultivo entiende que el Proyecto que se nos ha remitido para Dictamen se ha tramitado como norma reglamentaria de desarrollo de la Ley 1/01, es decir, como una disposición de carácter general susceptible de sucesivas aplicaciones en el tiempo, cuando, de su Exposición de Motivos, se deduce claramente que sólo se pretende celebrar un acontecimiento concreto, cual es el XXV aniversario de la constitución de la Iª Legislatura autonómica de La Rioja, lo cual revela que nos encontramos más bien ante un acto administrativo general, con destinatarios determinados, y cuyos efectos se agotan con la mera celebración que se trata de conmemorar.

En consecuencia, este Consejo Consultivo entiende que, para la adopción de dicho acto general, aunque corresponda al Consejo de Gobierno y éste deba darle la veste de un Decreto, no precisa la cobertura de la referida Ley 1/01, y basta con la adopción del acuerdo de conferir la insignia conmemorativa con el Escudo de La Rioja y demás características materiales que se establezcan, a las personas que se determine, con ocasión de la

celebración indicada.

Por esa razón, es innecesaria la tramitación para dicha finalidad concreta de la elaboración de una disposición de carácter general como la que se nos ha remitido, así como el dictamen de este Órgano Consultivo.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, no obstante lo cual, el Proyecto de Decreto que se nos ha remitido es disconforme con ordenamiento jurídico, en los extremos y por las razones señaladas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este Dictamen.

Segunda

Ahora bien, a la vista de la finalidad perseguida por el Proyecto que se nos ha remitido (conmemorar el XXV aniversario de la constitución de la Iª Legislatura autonómica de La Rioja y otorgar en ese acto una insignia a quienes sean o hayan sido Consejeros del Gobierno) bastaría con la adopción de un acuerdo del Consejo de Gobierno, revestido de la forma de Decreto, a propuesta del órgano competente, en el que se acordase entregar una insignia con las características que se determinen en el mismo a las personas correspondientes.

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