

En Logroño, a 6 de julio de 2010, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**61/10**

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

## **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 modifica el Decreto 11/2004, de 20 de febrero, por el que se regula el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo.

El procedimiento se inició por Resolución de la Directora General de Acción Exterior, de fecha 11 de marzo de 2010, y, el 12 de marzo, se elabora por la misma la Memoria inicial, estando incorporado al expediente un primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, fechado el 31 de marzo de 2010.

Con esta misma fecha, por la Secretaria del Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo, se certifica que éste, en su sesión 1/2010, celebrada el 30 de marzo, informó favorablemente, por mayoría, la propuesta de modificación del Decreto 11/2004, de 20 de febrero, incorporada al borrador a que nos acabamos de referir.

El 31 de marzo de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería declara formado el expediente, lo que va acompañado de un informe relativo al Anteproyecto de Decreto, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Coordinación y Planificación Administrativa.

En el trámite de audiencia corporativa, remiten conformidad y alegaciones la Asociación Colombiana de La Rioja y la Asociación Pakistaní en La Rioja, redactándose un segundo borrador el 4 de mayo de 2010.

### **Segundo**

Con fecha 12 de mayo de 2010, emite su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), cuyas observaciones dan lugar a la redacción de un nuevo borrador de la norma reglamentaria, con fecha 4 de junio de 2010. El 16 del mismo mes, emite su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, tras el cual, el 21 de junio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería suscribe la Memoria final del Proyecto de Decreto y lo remite, acompañado de un último borrador, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 22 de junio de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 25 de junio de 2010, 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 25 de junio de 2010, registrado de salida el 29 de junio de 2010, 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 11.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 de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación al desarrollo 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 por la Directora General de Acción Exterior el 11 de marzo de 2010, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 4.1.4.j) del Decreto 82/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la Resolución.

## **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 redactó, en efecto, un primer borrador, que fue precedido de la Memoria a que se refiere el citado precepto legal, la cual cumple en lo sustancial, en cuanto a su contenido, con los requerimientos legales.

## **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 declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 31 de marzo de 2010, que es suficiente en su contenido.

#### **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 aquella 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 se ha cumplido correctamente, valorándose en la Memoria final las alegaciones formuladas por la Asociación Pakistani en La Rioja, única que no se limitó a formular su conformidad con el texto remitido.

## **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”.*

En este caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y, además y previamente, el, en este caso, necesario, del Servicio de Orientación, Calidad y Evaluación (SOCE).

## **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 procederá 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 Secretaría General Técnica de la Consejería con fecha 21 de junio de 2010, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto.

### **Tercero**

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

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

En este caso, la competencia autonómica ejercitada no puede ser otra, desde el punto de vista material, que la que resulta de lo dispuesto en el artículo 8.1.31 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "*desarrollo comunitario*", que incluye la protección a los emigrantes y también la acción exterior o cooperación internacional, la cual —aun sin haberse incorporado al Estatuto de Autonomía tal previsión expresa— ya entendió factible este Consejo Consultivo en su primer Dictamen (el 1/1996, de 21 de mayo), solicitado por la Mesa de la Diputación General de La Rioja y previo a la aprobación por este órgano parlamentario de la Ley 1/1996, de 6 de junio, sobre Criterios básicos para la distribución de partidas presupuestarias y para concesión de ayudas a la Cooperación al desarrollo, y que es la misma que ejerció luego la Comunidad Autónoma mediante la aprobación de la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación al desarrollo, a cuyo desarrollo reglamentario se contrae el Proyecto de norma objeto de este dictamen.

A partir de ahí, entra en juego también la atribución competencial del artículo 26 EAR'99, que comprende la regulación de un órgano, creado por la indicada Ley de 2002, de consulta y asesoramiento a la Administración autonómica en materia de solidaridad internacional y de cooperación al desarrollo, que fue el objeto del Decreto 11/2004, que ahora se pretende modificar.

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, hemos de recordar que, como hemos dicho en otras ocasiones, si la norma reglamentaria desarrolla los 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.

De este modo, la cuestión jurídica sustancial se contrae a determinar el grado de respeto por la norma reglamentaria proyectada del principio de jerarquía normativa, examen que en este caso no ofrece, a juicio de este Consejo Consultivo, ningún resultado negativo, ya que aquélla desarrolla sin extralimitación alguna lo dispuesto en el artículo 21.2 de la citada Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación al desarrollo de La Rioja.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.**

Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas de los atinados informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, ya que, a nuestro juicio, los aspectos en que se ha decidido no seguir los criterios expresados en los referidos informes no plantean duda alguna de legalidad.

### **CONCLUSIONES**

#### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

#### **Segunda**

En cuanto a su contenido, el Proyecto de Decreto 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