

Expediente Núm. 66/2019
Dictamen Núm. 129/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 7 de mayo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 8 de marzo de 2019 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, de los Asturianos en el Exterior y del Reconocimiento de la Asturianía.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

La parte expositiva del texto comienza con la cita de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, de los Asturianos en el Exterior y del Reconocimiento de la Asturianía, que “obliga taxativamente al desarrollo reglamentario” de determinadas previsiones; obligación a la que responde “el

presente reglamento que incorpora adicionalmente desarrollo de otras previsiones de la ley”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto de aprobación del reglamento consta de un único artículo, una disposición final primera sobre habilitación normativa al titular de la Consejería competente en la materia para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este Decreto y una disposición final segunda relativa a la entrada en vigor de la norma, que se fija al día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

El Reglamento que se aprueba está integrado por 52 artículos, todos ellos titulados, agrupados en 4 capítulos del siguiente tenor: Capítulo I, Las Comunidades Asturianas y su reconocimiento de asturianía; Capítulo II, El Registro de la Emigración; Capítulo III, El Consejo de Comunidades Asturianas, y Capítulo IV, Otras actuaciones y medidas de apoyo a la política de emigración.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 7 de agosto de 2018, a iniciativa de la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general objeto de dictamen.

El día 10 de agosto de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el anuncio para el sometimiento de la iniciativa “al trámite de consulta pública” a la Directora General de Participación Ciudadana, siendo publicado en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias entre los días 11 y 25 de agosto de 2018, sin que conste la presentación de aportaciones o sugerencias.

El día 26 de septiembre de 2018, la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo traslada al órgano instructor el texto reglamentario, integrado por 61 artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos finales, junto con una memoria justificativa, un estudio sobre el coste y beneficio de la norma, una memoria económica y los informes de evaluación de

impacto en materia de género, de infancia y adolescencia, sobre la competencia y la publicación en el Portal de Transparencia.

Con fecha 5 de octubre de 2018, el Secretario Técnico de la Consejería instructora comunica a la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo que el proyecto será sometido al trámite de información pública, para lo que le solicita la relación de "entidades u organismos que, por representar intereses de carácter general o resultar afectados (...), deban ser sometidos al trámite de audiencia". Por lo que se refiere al texto de la propuesta, acompaña "en anexo observaciones a la misma que aconsejan su revisión en profundidad". En el referido anexo se plantean, como cuestiones generales, la necesidad de revisar y suprimir artículos que "se limitan a una mera reproducción de los artículos de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo", así como la de eliminar redacciones confusas y modificar la estructura de la norma, para lo que propone una solución alternativa. A continuación se efectúa un gran número de observaciones y sugerencias a la redacción de artículos concretos del reglamento, proponiendo la supresión de alguno de ellos.

Con fecha 28 de noviembre de 2018, la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo envía al Secretario General Técnico de la Consejería instructora un nuevo texto del proyecto que consta de 53 artículos y dos disposiciones finales. Junto con el texto, le remite nuevamente las memorias justificativa y económica, el estudio de coste y beneficio de la norma y los informes de evaluación de impacto en materia de género, de familia y adolescencia y sobre la competencia. Por último, incluye una relación de las entidades a las que se habrá de someter la norma en trámite de audiencia, manifestando que desde la Dirección General se les "remitirá la propuesta de Decreto".

Mediante sendas Resoluciones de 5 de diciembre de 2018, el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana acuerda someter el texto del proyecto en elaboración al trámite de información pública (siendo objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 14 de diciembre de 2018) y al

trámite de audiencia, por un plazo de 15 días, de la entidades y asociaciones identificadas por la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo.

Mediante escrito de 20 de diciembre de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto en elaboración a la Consejería de Hacienda y Sector Público a efectos de su publicación en el sistema de intercambio electrónico de información dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

El día 18 de enero de 2019, la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo comunica al Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana que “transcurrido el plazo previsto para el trámite de audiencia no se han recibido (...) alegaciones” a la norma cuya aprobación se pretende.

El día 22 de enero de 2019, el Jefe del Área de Atención Ciudadana extiende diligencia en la que hace constar que el proyecto “ha sido sometido a información pública y ha estado a disposición de las personas interesadas en el mostrador de nuestra Oficina de Atención Ciudadana desde su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* hasta el día 16 de enero de 2019”.

No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones o sugerencias al texto.

Mediante escrito de 25 de enero de 2019, la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo traslada a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora una nueva memoria económica “adaptada a la Ley del Principado de Asturias 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019”.

Con fecha 31 de enero de 2019, la Directora General de Finanzas y Economía informa que el proyecto ha estado expuesto en el “sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado”, y que durante el plazo conferido al efecto “no se han presentado por esta vía alegaciones u observaciones al texto remitido”.

El día 1 de febrero de 2019, emite informe la Dirección General de Presupuestos sin realizar observaciones desde el punto de vista presupuestario.

Con fecha 12 de febrero de 2019, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas. El proyecto consta de un único artículo por el que se aprueba el Reglamento en cuestión y de dos disposiciones finales, estando integrado el Reglamento por 52 artículos agrupados en 4 capítulos.

Obra incorporado al expediente, asimismo, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 20 de febrero de 2019, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público remite al órgano instructor las observaciones y sugerencias que realiza la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la referida Consejería. En ellas sugiere simplificar la redacción del párrafo primero del preámbulo y eliminar en el texto del Reglamento el excesivo número de remisiones, tanto internas como externas, y recuerda finalmente la posición de este Consejo Consultivo sobre el empleo del lenguaje no sexista, que comparte.

El día 25 de febrero de 2019, la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo emite informe sobre las alegaciones presentadas, motivando la aceptación de algunas de ellas y el rechazo de otras.

Con fecha 25 de febrero de 2019, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería instructora, con el visto bueno del Secretario General Técnico, suscribe un informe en el que afirma que en la tramitación "se han cumplido todos los trámites previstos legalmente". Sin embargo, en el apartado relativo a "aspectos materiales o de contenido" cuestiona la redacción de los artículos 1.2, 2.3, 3, 4.3, 22.4, 30 y 40.2. Por otra parte, rebate la técnica normativa empleada, dado que "existen varios artículos del reglamento que se limitan a una mera reproducción de los artículos de la ley que desarrolla". En concreto, cita los artículos 8, 9, 10, 13, 15, 43.1, 46 y 49. En estos casos,

señala, “sería suficiente una mera remisión al correspondiente artículo de la ley”. A su vez, indica que “constan reproducciones de la LPAC en cuestiones procedimentales, que se estiman inadecuadas”. Por último, manifiesta compartir la observación formulada por la Consejería de Hacienda y Sector Público “en lo que respecta al uso del lenguaje no sexista”, y considera “innecesarios y poco adecuados en una norma” el uso excesivo de desdoblamientos lingüísticos. Finalmente, y dentro de este mismo apartado de técnica normativa, realiza observaciones a los artículos 2.b), 3, 4.2, 4.4, 5.1, 6.1, 7, 8 y 9, así como, en general, a la regulación del Censo Virtual de Asturianos en el Exterior, y en particular a los artículos 11.d), 18.1 y 3, 24.3, 25.2.d), 29.1, 38, 39.2, 41, 42.3, 48 y 50.

Concluye que “la propuesta de Decreto (...) ha sido tramitada en lo esencial de conformidad con los artículos 32 y siguientes de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, y una vez valoradas las observaciones que constan en el cuerpo del presente, previa evacuación de dictamen por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, puede elevarse a su consideración por el Consejo de Gobierno”.

Obra incorporada al expediente la “tabla de vigencias”, y finalmente el proyecto de Decreto es sometido a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 25 febrero de 2019, en la que, según certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión, “se informa favorablemente este asunto, si bien, compartiendo las observaciones que respecto a los aspectos materiales y de técnica normativa se contienen en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de marzo de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de

marzo, de los Asturianos en el Exterior y del Reconocimiento de la Asturianía, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

ÚNICA.- Objeto del dictamen, contenido del expediente y tramitación del procedimiento

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, de los Asturianos en el Exterior y del Reconocimiento de la Asturianía. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

También debe tenerse en cuenta lo previsto en la normativa básica estatal respecto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos. En efecto, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece como trámites diferenciados la consulta previa, la audiencia y la información pública. En el caso analizado se ha dado cumplimiento a la consulta previa mediante la inclusión del formulario correspondiente en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, y a

los trámites de audiencia, evacuado en atención al contenido de la norma proyectada con hasta un total de 77 entidades diferentes desplegadas por todo el mundo-, e información pública, con la publicación del texto en la Sede Electrónica del Principado de Asturias.

Junto con el texto en elaboración se ha incorporado al expediente la memoria justificativa, además de los informes que analizan el impacto de la norma en distintos ámbitos observando los mandatos establecidos en diversas normas sectoriales; concretamente, en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; en el artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, y en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Obra igualmente en el expediente un estudio acreditativo del coste y beneficio que ha de representar la norma, junto con una memoria económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Figura también en aquel el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Constan en él asimismo sucesivos borradores de la norma en tramitación, elaborados todos ellos por la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo.

Ahora bien, a la vista de la documentación incorporada al expediente remitido a este Consejo, se constata que entre la misma no se encuentra el

informe del Consejo de Comunidades Asturianas que, con el carácter de preceptivo, se establece en el artículo 17.1.d) de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, en relación con las “disposiciones generales relativas a las comunidades asturianas con reconocimiento de asturianía, a los asturianos en el exterior y a las personas retornadas”.

Sobre la preceptividad del informe del Consejo de Comunidades Asturianas en el caso que nos ocupa, los términos con los que se expresa la Ley dejan poco margen de interpretación. Tratándose del Decreto mediante el cual el Consejo de Gobierno, en uso de la habilitación normativa establecida en la disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, proyecta aprobar el desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en este texto legal, resulta evidente que el “Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, de los asturianos en el exterior y del reconocimiento de la asturianía”, constituye una disposición general relativa “a las comunidades asturianas con reconocimiento de asturianía, a los asturianos en el exterior y a las personas retornadas” en cuyo proceso de elaboración el Consejo de Comunidades Asturianas ha de emitir el informe preceptivo al que se refiere, como una de las funciones atribuidas a este órgano, el reiterado artículo 17.1.d) de la citada Ley.

Informe preceptivo que en esta ocasión ha de ser emitido por el Consejo de Comunidades Asturianas en los términos que se contemplan en la disposición transitoria de la propia Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, conforme a la cual “En el plazo máximo de un año se procederá a la constitución del Consejo de Comunidades Asturianas de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 19. En tanto no se proceda a la misma, sus funciones serán asumidas por el actual Consejo de Comunidades Asturianas”.

Lo anterior nos lleva a considerar que en el procedimiento de elaboración del proyecto analizado la Administración ha omitido someterlo al informe preceptivo del Consejo de Comunidades Asturianas, según dispone el artículo 17.1.d) de la Ley del Principado de Asturias 2/2018, de 23 de marzo, en

relación con lo previsto en su disposición transitoria, por lo que debe retrotraerse el mismo a fin de que se dé cumplimiento a dicho trámite.

Proceden finalmente unas ulteriores consideraciones por parte de este Consejo en relación con el proyecto de Decreto examinado. El texto sometido a consulta es el resultado final de sucesivos proyectos de Decreto elaborados por la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo, siendo el último de ellos consecuencia del preceptivo trámite de observaciones del resto de las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en el que se admite alguna de las formuladas por parte de la Consejería de Hacienda y Sector Público. No obstante, según se desprende del informe de tramitación elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora, en este texto definitivo no se recogen determinados "aspectos materiales o de contenido", ni tampoco un conjunto de "observaciones formales de técnica normativa", puesto todo ello de manifiesto por la propia Secretaría General Técnica a la Directora General de Emigración y Cooperación al Desarrollo a lo largo de la tramitación del procedimiento, sin que dichas advertencias o sugerencias hubieran sido asumidas por la Directora proponente, ni por el titular de la Consejería competente en el momento de la firma del texto remitido a este Consejo. Observaciones que, por lo demás, son compartidas en su totalidad por el resto de los integrantes de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en el informe emitido, en todo caso en sentido favorable, en la reunión celebrada el día 25 de febrero de 2019 por la citada Comisión.

A juicio de este Consejo Consultivo, tanto en el "Protocolo para la elaboración y mejora de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias" aprobado por el Consejo de Gobierno el 28 de diciembre de 2017, como en los trabajos que le anteceden, se distingue adecuadamente entre los aspectos sustantivos de una disposición general, sobre los que no tiene que pronunciarse necesariamente la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora, y los aspectos de técnica legislativa en sentido lato, respecto de los cuales el órgano instructor viene obligado a adecuar aquellos contenidos materiales a las directrices de técnica normativa de aplicación.

En atención a lo señalado es necesario, por tanto, que el texto definitivo del Decreto sometido a consulta que resulte tras la retroacción del procedimiento que ahora dictaminamos se adecúe a estas consideraciones.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de cumplimentar cuanto queda expuesto en el cuerpo de este dictamen; una vez subsanados los defectos procedimentales advertidos y elaborado un nuevo proyecto de Decreto, habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.