

En Logroño, a 5 de marzo de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en Logroño telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En el presente dictamen empleamos las siguientes **siglas y abreviaturas**:

- Art/s.= Artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- D.= Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición/es Derogatoria/s.
- DF= Disposición/es Final/es.
- DG= Dirección General.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente en su redacción de 1999.
- LCCR= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/2003= Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector público de la CAR.
- Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LFAR= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- Ley 10/2013=, Ley (de la CAR) 10/2013, de 21 de octubre, de Apoyo a los emprendedores, autónomos y PYMES de La Rioja.

- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- SGT= Secretaría/Secretaria/o General Técnico.
- SOISP= Servicio de Organización e innovación de los Servicios públicos (antes SOCE, Servicio de Organización y calidad de los Servicios públicos).
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

Primero

El Excmo. Sr. Titular de la expresada Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 9 de febrero de 2021, dictada por la SGT de la Consejería actuante.
- Del mismo órgano, Memoria justificativa, de 10 de febrero de 2021, que examina los “*antecedentes*” del Decreto cuya modificación se pretende, su *contenido* y el *procedimiento* que ha de seguirse para su aprobación; y que contiene una *tabla de vigencias* de las disposiciones anteriores sobre la misma materia.
- Borrador del Decreto, sin fecha.
- Diligencia, de 10 de febrero de 2021, por la que la misma SGT declara formado el expediente de elaboración de disposición general.
- Oficio de petición, de 10 de febrero de 2021, e informe de la DGSJ, de 11 de febrero de 2021, que contiene unos *antecedentes* (solicitud y objeto de del informe, normativa de aplicación y contenido del Decreto) y unas *conclusiones jurídico-administrativas*. El informe es favorable, sin observación alguna, al texto del borrador.
- Memoria final, de 11 de febrero de 2021, de la SGT, que analiza los antecedentes y contenido del Anteproyecto, la tabla de derogaciones y vigencias, y el *iter* procedimental seguido hasta ese momento.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 12 de febrero de 2021 y registrado de entrada en este Consejo de 16 de febrero de 2021, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de febrero de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

Asignada la ponencia al 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El art. 11.c) LCCR, determina que el Consejo Consultivo de La Rioja 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 art. 12.2.C) RCCR.

La norma sometida a nuestra consideración se dicta en desarrollo y ejecución de dos Leyes autonómicas: i) la Ley 8/2003, cuyo art. 30 previene que *“el Gobierno podrá constituir, en su seno, Comisiones Delegadas, de carácter permanente o temporal, para el estudio y resolución de asuntos que afecten a la competencia de dos o más Consejerías, la elaboración y aprobación de directrices de programas o actuaciones de interés común y, en general, el estudio y resolución de cuantas cuestiones le atribuya el Decreto de creación”*; y ii) la Ley 10/2013, que encomienda al Gobierno, en su art. 3.1, la creación de la *“Comisión Delegada de Asuntos Económicos, como órgano encargado de elaborar las directrices de actuación en materia de apoyo a los emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas”*.

En definitiva, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como se ha señalado en otros dictámenes (cfr. D.48/06, D.6/09 y D.9/13, entre otros), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, introdujo un artículo, numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia,

podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación); c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En la Memoria inicial, de 10 de febrero de 2021, se argumenta que no es preceptiva la evacuación del trámite de consulta previa “*al encontrarse entre los supuestos previstos en el art. 32 bis de la Ley 4/2005*”, añadiendo que “*el Decreto regula la organización del Gobierno y no ha previsto la participación de ninguno de los sujetos indicados en el precepto transcrito*”.

Ese razonamiento resulta justificado, a juicio de este Consejo, habida cuenta la materia regulada, debiendo considerarse que estamos ante alguna de las excepciones previstas en el art. 32 bis LFAR. Por lo tanto, el haberse omitido este trámite no plantea dudas sobre la legalidad de la disposición proyectada.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 9 de febrero de 2021, fue dictada por el titular de la Consejería actuante, por encomienda de la Excm. Sra. Presidenta del Gobierno. El Consejero es el órgano competente para ello, de conformidad con el art. 9.2.1.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería actuante que atribuye al titular de la misma las “*funciones administrativas en asistencia a la Presidenta*”.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 LFAR, los Consejeros son competentes en todo caso para dictar la resolución de inicio de reglamentos que hayan de tramitarse por su Consejería.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

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. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la

elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán.

La Resolución de 9 de febrero de 2021, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, contiene la referencia correcta a “*las normas legales que, en su caso, deba desarrollar*”, y al “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”, por lo que la mencionada Resolución cumple adecuadamente con las exigencias legales apuntadas.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.

La Resolución de inicio, de 9 de febrero de 2021, y la Memoria justificativa, de 10 de febrero de 2021, van acompañadas del texto inicial de la norma proyectada, por lo que se cumplen debidamente las prescripciones del precepto examinado.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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 Secretaria General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 10 de febrero de 2021.

5. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 a cuyo tenor:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

B) El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los

documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

En el presente procedimiento, el Anteproyecto no ha sido sometido a ninguno de los trámites de audiencia regulados por el art. 36.1 LFAR, sin que las Memorias de 10 y 11 de febrero de 2021 aludan a esta cuestión, quizá ante la evidencia de encontrarnos ante un claro Anteproyecto reglamentario de carácter meramente organizativo.

Con base en lo expuesto, la falta de un trámite de audiencia no puede considerarse en este caso una irregularidad jurídicamente relevante.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 LFAR:

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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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.

B) A tenor de lo reflejado tanto en la Memoria inicial como en la final, la regulación propuesta *“no tiene incremento del gasto presupuestado ni requiere la contratación de personal para su puesta en funcionamiento”*.

C) El 11 de febrero de 2021, la DGSJ informó favorablemente el texto del Anteproyecto. De esta manera, la intervención del Servicio Jurídico ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes, exige el art. 39.3 LFAR (por todos, D.89/18 o D.75/19).

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final, de 11 de febrero de 2021, que cumple con los requisitos señalados en el art. 39 LFAR.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 8.1.1 EAR'99, con arreglo al cual corresponde a la CAR la competencia exclusiva en

materia de “*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”. Precepto, por lo demás, coherente con el art. 148.1.1ª CE.

Sin duda, el Gobierno de la CAR constituye paradigmáticamente una de sus “*instituciones de autogobierno*” y, como exige el art. 147.2-c) CE, aparece regulado en el Capítulo III (arts. 24 y 25) del Título II EAR’99, Título dedicado a su vez a la “*Organización institucional*” de la CAR.

En desarrollo del art. 8.1.1 EAR’99, se dictó la Ley 8/2003, cuyo art. 18.3-b) establece que las Comisiones Delegadas del Gobierno constituyen órganos del Gobierno. Véase que estas Comisiones forman parte, en rigor, de la estructura del *Gobierno* de la CAR y no de su *Administración Pública* (a cuya organización alude el art. 26.1 EAR’99), por lo que el precepto que ampara el dictado de esta norma reglamentaria es, como hemos señalado, el art. 8.1.1 EAR’99.

2. Respecto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR goza de una doble para dictar la norma sometida a examen:

-Una, general, contenida en la citada Ley 8/2003 (arts. 30, 31.1 y DF 1ª), a cuyo tenor: “*el Gobierno podrá constituir, en su seno, Comisiones Delegadas, de carácter permanente o temporal, para el estudio y resolución de asuntos que afecten a la competencia de dos o más Consejerías, la elaboración y aprobación de directrices de programas o actuaciones de interés común y, en general, el estudio y resolución de cuantas cuestiones le atribuya el Decreto de creación*” (art. 30), señalando el art. 31.1 que “*la creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno se aprobará por Consejo de Gobierno mediante Decreto a propuesta del Presidente*”.

-Otra, específica, contemplada en la Ley 10/2013 (arts. 3.1 y DF 3ª), que prevé la creación de la “*Comisión Delegada de Asuntos Económicos, como órgano encargado de elaborar las directrices de actuación en materia de apoyo a los emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas*” (art. 3.1).

La DF 1ª Ley 8/2003 y la DF 3ª Ley 10/2013 habilitan al Gobierno para dictar las normas que sean precisas para su desarrollo, que es, en definitiva, lo que hará la disposición general cuya aprobación se pretende.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13 y D.60/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3. En cuanto al **rango** de la norma proyectada, como ya se ha indicado en el Fundamento precedente, la creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno ha de aprobarse por el Consejo de Gobierno mediante Decreto a propuesta de su Presidente (art. 31 Ley 8/2003), por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Quinto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto consta de una parte expositiva, cinco arts, una DD y dos DF:

-El art. 1.1 determina la creación de dos Comisiones Delegadas del Gobierno: la primera *para Asuntos Sociales*; y la segunda *para el Plan de Transformación de La Rioja*.

-El art. 1.2 establece que la *“Comisión Delegada para Adquisiciones e Inversiones se continuará rigiendo por lo establecido en el Decreto 35/1983, de 3 de noviembre, por el que se crea la misma”*.

- Los arts. 2 y 3 regulan la composición, funciones y carácter de las dos Comisiones Delegadas que pretende instituir el Anteproyecto.

-El art. 4 establece las normas de funcionamiento, y el art. 5 su duración y cese.

-La DD deroga *“cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en este Decreto, y en particular el Decreto 43/2016, de 11 de noviembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno”*.

2. Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y de mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes (exclusión contemplada en el art. 2.1 LCCR), este Consejo Consultivo dictamina favorablemente el Anteproyecto sometido a su consideración, dado que el mismo, en líneas generales, resulta ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se formulan a continuación:

A) El **título** del proyecto de Decreto (*“por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno”*) puede inducir a confusión, ya que lo que el mismo parece indicar es que las Comisiones que se instituyen son las únicas que pueden nacer y existir

en el seno del Gobierno de La Rioja, cuando éste, dentro de las facultades de autoorganización que le concede el EAR'99 y sus normas de desarrollo (en particular, la Ley 8/2003), está capacitado para crear cuantas Comisiones Delegadas, de carácter permanente o temporal, estime por conveniente, con los únicos límites de que las funciones asignadas no correspondan a las señaladas en el art. 24.2 de la citada Ley, y que los asuntos cuyo estudio y resolución tengan atribuidos "*afecten a la competencia de dos o más Consejerías*" (art. 30). Es obvio que el número y denominación de las Comisiones Delegadas que el Gobierno de La Rioja pretenda poner en funcionamiento no vienen predeterminados por norma alguna, de ahí que la expresión "*las*" que emplea el título del Proyecto, desde el momento en que -en el contexto en que se utiliza- parece tener un sentido limitativo, debiera ser o bien suprimida, o bien sustituida por otra como "*determinadas*", sin rechazar la posibilidad de reflejar en el encabezamiento del proyecto reglamentario el nombre particularizado de las Comisiones que se instauran.

B) El **art. 3** del Anteproyecto regula la Comisión Delegada "*para el Plan de Transformación de La Rioja*", la cual, a tenor del contenido de su Parte expositiva (párrafo quinto), "*absorbe las funciones descritas*" en la Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores autónomos y pymes, cuyo art. 3 regula un conjunto de órganos de coordinación, entre los que se contempla la encomienda al Consejo de Gobierno para que proceda a la creación de la Comisión Delegada *para Asuntos Económicos*, con la finalidad de elaborar las directrices de actuación en materia de apoyo a los emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas.

La nueva denominación que propone el Anteproyecto encuentra su justificación, según explica la precitada Parte expositiva, en "*la necesidad de luchar contra los efectos económicos de la pandemia, (que) ha llevado a la creación de un Plan de Transformación de La Rioja, que articulará la aplicación de los fondos de recuperación Next Generation EU de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España. La trascendencia de este mecanismo recomienda crear una Comisión Delegada del Gobierno dedicada íntegramente al mismo. Y puesto que las medidas contenidas en el citado Plan son más ambiciosas e incluyen ya esas directrices a las que se refiere la Ley 10/2013, para evitar duplicidades, la nueva Comisión Delegada para el Plan de Transformación de La Rioja absorbe las funciones descritas en ese mandato legal, pese a que difiera en su denominación*".

Pues bien, partiendo de la base de que el Gobierno de La Rioja está plenamente habilitado para la creación de cuantas Comisiones Delegadas tenga a bien instituir (y con el nombre que les decida atribuir), lo cierto es que la *Comisión Delegada para Asuntos Económicos* (cuyas funciones pasarían a formar parte de la *Comisión para el Plan de Transformación de La Rioja*), es así designada porque una Ley (la Ley 10/2013) así lo dispuso expresamente al darle esa precisa denominación; y, en este sentido, resulta palmario que una disposición de inferior rango, como es el Decreto proyectado que nos

ocupa, no puede contravenir lo establecido con carácter imperativo en otra norma de grado superior.

Por ello, este Consejo Consultivo, considera que la citada Comisión, *i*) o bien podría denominarse “*Comisión Delegada para el Plan de Transformación de La Rioja y para Asuntos Económicos*” atribuyéndole las competencias correspondientes a ambos ámbitos de actuación; *ii*) o bien podría crearse con el propio nombre de “*Comisión de Asuntos Económicos*”, atribuyéndole las funciones y competencias que le son propias (art. 3.1 de la Ley 10/2013), las cuales deberían ser desligadas de las que el Anteproyecto asigna a la *Comisión Delegada para el Plan de Transformación de La Rioja*; y ello, siempre, con la necesaria modificación de la Parte expositiva del Decreto proyectado.

C) El **art. 6** determina que “*las Comisiones Delegadas se disolverán cuando se produzca el cese de la Presidenta del Gobierno*”.

Como ya tuvo ocasión de advertir este Consejo Consultivo en sus D.60/13 (a propósito de la creación de la *Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos*) y D. 39/16 (que versó sobre determinadas Comisiones Delegadas que, posteriormente, fueron implantadas por el Decreto 43/2016), en criterio que ninguna nueva circunstancia aconseja variar, “*el art. 23.3 EAR’99 establece las causas de cese del Presidente, que supondrán también las del Gobierno (art. 25.2). No obstante, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, tanto el Presidente como el Gobierno continuarán en funciones (arts. 25.2 EAR’99 y 22.1 Ley 8/2003).*”

Aunque, ciertamente, la entrada en funciones del Presidente y del Gobierno entraña una clara restricción de sus atribuciones (arts. 11.1 y 22.2 Ley 8/2003), parece más coherente con la nota de continuidad en la acción de gobierno (que subyace a esta figura) el mantenimiento, también en funciones, de la Comisión Delegada, pues todos sus miembros se encuentran en tal situación. Además, obsérvese que, de acuerdo con el art. 31.1 Ley 8/2003, una vez que han sido creadas, la ‘supresión’ de las Comisiones Delegadas debe ser acordada por Decreto del Consejo de Gobierno”.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, con las salvedades efectuadas en el Fundamento de Derecho quinto del presente dictamen.

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