

En Logroño, a 8 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. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

15/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2018, de 10 de abril, de Medidas a favor de las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En este dictamen, emplearemos las siguientes siglas y abreviaturas:

- AGE= Administración General del Estado.
- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- ARVT=Asociación Riojana de Víctimas del Terrorismo.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.

- CCPV= Consejo Consultivo de Participación de las Víctimas (previsto en la LVTR).
- cfr.= Confróntese, véase.
- Consejería actuante/consultante = Consejera de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja (antes Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia).
- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- DGCP= Dirección General de Control Presupuestario del Gobierno de La Rioja.
- DGJI= Dirección/or/a General de Justicia e Interior del Gobierno de La Rioja.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.
- EEAA= Estatutos de Autonomía.
- EM= Exposición de motivos.
- FJ= Fundamento jurídico o de Derecho.
- Fol.= Folio/s.
- FVT= F.V.T..
- LCCR'01= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- 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 (de la CAR) 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- LGI= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.
- LHR= Ley (de la CAR) 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- LSP= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.

- LSPR= Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector público de la CAR.
- LVT= Ley (estatal) 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo.
- LVTR= Ley (de la CAR) 4/2018, de 10 de abril, de Medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo de la CAR.
- OAVD= Oficina/s de Asistencia a las Víctimas de Delitos.
- RCCR'02 = Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RDL= Real Decreto Ley.
- RDLeg.= Real Decreto Legislativo.
- SCA= Sala de lo contencioso-administrativo
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica de la Consejería actuante.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos del Gobierno de La Rioja.
- SS.= Sentencias.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.
- STSJ= Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- STSJR-SCA= Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

Primero

El expresado titular de la 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 mayo de 2019, dictada por la DGJI.
- Del mismo órgano, Memoria justificativa de 8 de mayo de 2019 que examina los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, su contenido y el procedimiento que ha de seguirse para su aprobación; y que contiene una tabla de derogaciones y vigencias.

- Memoria económica, de 7 de mayo de 2019, de la misma DGJI.
- Primer borrador del Decreto, de 9 de julio de 2019.
- Diligencia de 11 de julio de 2019, por la que la SGT de la, entonces Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia declara formado el expediente de elaboración de la disposición general.
- Oficios de 11 de julio de 2019, por los que la citada SGT recaba los informes de las SGT de las Consejerías de Salud; Fomento y Política Territorial; y Educación, Formación y Empleo.
- Certificados, fechados el 12 de julio de 2019, del envío del primer borrador de Anteproyecto a la FVT y a la ARVT y ésta última presenta alegaciones fechadas el 15 de julio de 2019.
- Publicación en el BOR del 22 de julio de 2019 de la Resolución del día 11 de la SGT por la que se somete el Anteproyecto a información pública, en el que no se presentaron alegaciones, según certifica, el 26 de agosto de 2019, el Jefe de Servicio de Gobierno Abierto.
- Segundo borrador del Anteproyecto, de 2 de diciembre de 2020.
- Informe, de 10 de diciembre de 2020, de la DGCP.
- Informe, de 16 de diciembre de 2020, del SOISP Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP).
- Tercer borrador del Anteproyecto, de 21 de diciembre de 2020.
- Informe de la DGSJ, de 14 de enero de 2021, que contiene unas “*consideraciones generales*” (competencia de la CAR, contenido y finalidad del Decreto y cumplimiento de trámites) y unas “*observaciones al texto del Anteproyecto de Decreto*”. En lo sustancial, el informe es favorable al texto del tercer borrador, si bien aconseja introducir en él ciertas modificaciones.
- Cuarto borrador del Anteproyecto, de 21 de enero de 2021, al que se incorporan las observaciones formuladas por la DGSJ.
- Informe del SGT de la Consejería actuante, de 21 de enero de 2021, que examina la necesidad de aprobación de la nueva norma, el marco normativo en el que ha de insertarse, su estructura y contenido y su impacto económico; así como el *iter* procedimental seguido hasta ese momento y, en particular, las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en la tramitación del Anteproyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 21 de enero de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el 22 de enero de 2021, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda 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 25 de enero 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 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 y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) LCCR, el Consejo Consultivo deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR.

En este caso, el carácter preceptivo de nuestro dictamen resulta evidente dado que el Decreto en tramitación constituirá, en el caso de aprobarse, el desarrollo reglamentario de la LVTR, cuya DF 1ª *“faculta al Consejo de Gobierno que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de esta ley, dicte cuantas disposiciones sean necesarias para su aplicación y desarrollo”*.

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 CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, 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, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 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, ha introducido 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 concurren 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 el presente caso, como señala el informe de 21 de enero de 2021 del SGT de la Consejería actuante, *“se ha sustanciado una consulta previa desde el 1 de febrero hasta el 28 de febrero de 2019 a través del ‘Canal participa’, en la sede electrónica de la APCAR www.larioja.org, sin que se hayan presentado alegaciones al mismo”*.

Por tanto, ese trámite preliminar debe entenderse por adecuadamente cumplido, sin perjuicio de que resulte oportuno incorporar al expediente de elaboración de la disposición general una certificación, expedida por la Unidad administrativa responsable del *Canal Participa*, que acredite que tal consulta previa fue publicada en la sede electrónica de la CAR.

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 DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 9 de mayo de 2019, fue dictada por la DGJI, hoy encuadrada en la *Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública*, pero entonces ubicada en la *Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia*, cuya estructura orgánica era la establecida por el Decreto 25/2015, de 21 de julio (modificado por el Decreto 18/2016, de 22 de abril), en el que: i) su art. 7.1.4.i) atribuía a todos los DG de la Consejería competencia para dictar las Resoluciones de inicio de los procedimientos de disposiciones generales en materia de sus respectivas competencias; y ii) su art. 7.2.5.n) encomendaba a la DGJI la *“gestión de la OAVD”*, ámbito material éste de asistencia a las víctimas de delitos, que, a falta de una previsión competencial más específica, es muy próximo al que es objeto de regulación en la disposición general proyectada, que, en definitiva, ha de establecer medidas de apoyo a quienes han sido víctimas de un especial tipo de ilícitos penales: los perpetrados por organizaciones terroristas.

En definitiva, la DGJI era competente para dictar la Resolución de inicio de 9 de mayo de 2019.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR establece 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 mayo de 2019 se adecua plenamente a lo establecido por el precepto citado.

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 va acompañada de una Memoria inicial, de 8 de mayo de 2019, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

Por otro lado, en cuanto al estudio económico previsto por el art. 34.3 LFAR, la Memoria inicial se complementa con una Memoria económica de 7 de mayo de 2019, que estudia los posibles efectos económicos de la aplicación retroactiva del régimen de indemnizaciones por daños y de prestaciones asistenciales previsto por el reglamento proyectado, y que contiene un análisis de los costes asociados a la entrada en vigor de la nueva norma.

Por otro lado, en el expediente remitido a este Consejo figura un “borrador núm. 1”, fechado el 9 de julio de 2019, que fue el que se sometió a los trámites de audiencia previstos por el art. 36 LFAR, y que, como explica el informe de la SGT de 21 de enero de

2021, es el resultado de las modificaciones introducidas, sobre un texto inicial de la DGJI, por la propia SGT de la Consejería actuante.

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 SGT 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 SGT.

2. La SGT 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 SGT 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 11 de julio de 2019.

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 vieran 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 vieran 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”.

C) En el presente procedimiento, con la salvedad que se expone en el siguiente apartado, la Consejería actuante dio correcto cumplimiento al art. 36.1 LFAR, pues: **i)** por un lado, abrió la audiencia *pública* o *general* establecida con carácter obligatorio por el art. 36.1 LFAR, a cuyo efecto insertó el primer borrador del Anteproyecto en la página *web* del Gobierno de La Rioja e hizo pública en el BOR de 22 de julio de 2019 la apertura de un plazo de quince días hábiles para que cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto pudieran hacerlo; y **ii)** adicionalmente, con el fin de observar también un trámite de audiencia *corporativa* o *específica*, en el que fueran oídas las asociaciones y organizaciones representativas de aquellas personas que pudieran verse más directamente afectadas por la norma, el 12 de julio de 2019 remitió el borrador a la FVT y a la ARVT, para que *“realicen las aportaciones que consideren relevantes”*.

La ARVT, haciendo uso del trámite conferido, realizó alegaciones sobre varios preceptos del borrador.

Concluido el trámite de audiencia, y tras varios meses de paralización del procedimiento reglamentario, el 2 de diciembre de 2020, la SGT de la Consejería actuante (en ese momento, ya denominada *de Servicios Sociales y Gobernanza Pública*), elabora un segundo borrador del texto.

D) Continuando con el examen de esta fase procedimental de audiencia, este Consejo Consultivo advierte la omisión que a continuación se expone.

El art. 32 del texto sometido a dictamen prevé, en desarrollo del art. 33 LVTR, la creación de un CCPV (*Consejo Consultivo de Participación de las Víctimas*), y contempla la presencia en ese CCPV de un “representante de la Delegación del Gobierno en La Rioja”.

Las Delegaciones del Gobierno son órganos de la AGE, conforme a los arts. 55.1 y 69.1 LSP. En definitiva, están integradas en la estructura de una Administración pública diferente de la APCAR.

Repárese en que, una vez aprobado, el reglamento será una norma con fuerza general de obligar, y, de aprobarse con su actual redacción, constituiría a la AGE en la obligación de enviar a un representante a ese órgano participativo. Pues bien, al margen de que ello se inserte en las ordinarias relaciones de cooperación inter-administrativa, por evidentes razones de lealtad institucional y de respeto al ejercicio legítimo de las competencias de otras Administraciones (arts. 140.1-a y 141.1-a LSP) es claro que la disposición proyectada no debería prever la presencia de un representante de la Delegación del Gobierno en La Rioja en el referido Consejo sin, previamente, haber dado traslado del proyecto reglamentario a la Delegación del Gobierno, para que ésta manifieste las alegaciones que, al respecto, tenga por convenientes.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo no consta que la Consejería tramitadora haya dado participación o traslado a la Delegación del Gobierno en La Rioja, omisión que ha de subsanarse.

Sobre los efectos procedimentales que debería producir esa subsanación, nos remitimos a lo señalado en el apartado 8 de este mismo FJ Segundo.

Anticipamos también que, en el FJ Cuarto, se contiene una observación relativa al art. 32 del Anteproyecto, y en ella se realiza una consideración particular sobre esta misma cuestión.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 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”.

Esta fase procedimental se ha desarrollado del modo que sigue:

A) Con carácter previo, y aunque no constituyeran trámites de informe preceptivo, ha de señalarse aquí que la SGT, por oficios de 11 de julio de 2019, había remitido el primer borrador del texto a las Consejerías de *Salud; Fomento y Política Territorial; y Educación, Formación y Empleo*, que no formularon observación alguna.

B) Una vez redactado el segundo borrador (de 2 de diciembre de 2020), fue enviado, simultáneamente, a la DGCP y al SOISP.

C) La DGCP emitió su parecer en fecha 10 de diciembre de 2020. En su informe, da por buenas las estimaciones que la Memoria económica de 7 de mayo de 2019 contiene en relación con el coste asociado a la *“aplicación retroactiva de las indemnizaciones por daños físicos y psíquicos”*.

Sin embargo, la DGCP considera que sería preciso completar el análisis sobre el impacto presupuestario que habría de seguirse de la aprobación del nuevo reglamento, con el fin de: **i)** *contar con una mínima planificación de la normativa de sectorial que se prevé aprobar en relación con las prestaciones asistenciales, con su correspondiente estimación de coste;* **ii)** *plantear estimaciones de coste según diferentes escenarios hipotéticos alternativos de todas las medidas con efectos a futuro;* y **iii)** *aclarar si se estima coste adicional derivado de la aplicación literal del art. 5 del Anteproyecto, relativo a las OAVD”*.

Este Consejo Consultivo se ha pronunciado reiteradamente sobre la importancia de los estudios económicos exigidos por el art 34.3 LFAR. En numerosos dictámenes hemos señalado que el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos. En suma: el propósito de esos estudios es programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto (por todos, D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

Más en concreto, en dictámenes atinentes a proyectos normativos que incorporaban a la *Cartera de Servicios Sociales* medidas de naturaleza prestacional, hemos puesto de manifiesto que cada una de esas prestaciones *“tiene una dimensión económico-presupuestaria imprescindible, sin cuya cobertura los derechos subjetivos quedan convertidos en palabras vacías”* (dictámenes D.22/11 y 31/14). Estas mismas consideraciones son, sin duda, trasladables al Anteproyecto ahora analizado pues regula prestaciones y medidas de apoyo a las víctimas que entrañarán un inevitable coste económico.

Prueba de la relevancia de las Memorias económicas es que su ausencia puede determinar la nulidad de una disposición reglamentaria, como ha declarado, entre otras, la STSJR-SCA núm. 600/2000, de 17 de noviembre, y como hemos recordado, entre otros, en nuestros D.5/14 y 31/14, por solo citar algunos ejemplos.

En este caso, desde luego, ni nos hallamos en ese escenario, ni puede apreciarse una omisión invalidante del procedimiento reglamentario, pues la Consejería tramitadora ha confeccionado una Memoria económica que ha podido ser examinada cumplidamente por la DGCP, tal como exige el art. 40 LHR.

No obstante, dados los términos del informe de la DGCP y las inconcreciones que advierte en ciertas estimaciones de costes de la Memoria económica de 7 de mayo de 2019, resultaría conveniente que esa Memoria fuera complementada en el sentido interesado por la DGCP, con el fin de que el Consejo de Gobierno pudiera contar con elementos de juicio más precisos sobre el efecto presupuestario de las medidas reglamentarias a adoptar y, en definitiva, sobre la oportunidad de atribuirles uno u otro alcance.

Los efectos que debería acarrear la eventual elaboración de una Memoria económica complementaria serán expuestos en el apartado 8 de este FJ.

D) El SOISP evacuó su informe el 16 de diciembre de 2020, y en él incluyó consideraciones sobre varios preceptos del segundo borrador y sobre sus anexos.

E) La SGT acogió buena parte de esas observaciones, confeccionando un tercer borrador, de 21 de diciembre de 202, que fue remitido a la DGSJ, que se pronunció sobre esa tercera versión en su informe de 14 de enero de 2021. De esta manera, la intervención de la DGSJ 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).

F) La DGSJ, que manifestó su conformidad sustancial con el texto analizado, aconsejó ciertas modificaciones en el título del reglamento, en su parte expositiva, en sus

arts. 16 y 24, y en el Capítulo V. El criterio de la DGSJ fue acogido por la SGT que elaboró un cuarto borrador del Anteproyecto, de 21 de enero de 2021.

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 un informe final de 21 de enero de 2021, que analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en el procedimiento reglamentario, y a la que se acompaña el cuarto borrador de la disposición proyectada.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, con las salvedades formuladas en los apartados 5.D) y 6.C).

Desde el punto de vista procedimental, sólo sería preciso recabar otro informe del Servicio Jurídico, elaborar una nueva Memoria Final y remitir el Anteproyecto resultante a este Consejo Consultivo en el caso de que los nuevos trámites provocaran alguna modificación en el cuarto borrador del Anteproyecto.

Tercero

Competencia, cobertura y rango de la norma proyectada

1. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de examinar los títulos competenciales que ostenta la CAR para regular medidas de apoyo y ayuda a las víctimas del terrorismo. Lo hizo, *in extenso*, en su dictamen D.76/17, que fue emitido con ocasión de la Proposición de Ley que daría lugar a la vigente LVTR que, a su vez, es la disposición legal que el Decreto proyectado vendrá a desarrollar. Como entonces señalamos (FJ. 2):

“A) La lacra del terrorismo está presente en España desde hace más de 50 años y, para combatirlo, se han arbitrado una serie de medidas específicas en los ámbitos penal, procesal, policial y penitenciario, todos los cuales son competencia exclusiva del Estado central, ex arts. 149.1.6 y 149.1.29 CE.

Además, el Estado central ha querido establecer algún tipo de indemnización para las víctimas, siendo pionero, a este respecto, el RDL 3/1979, de 26 de enero, sobre protección ciudadana, cuyo art. 7 ya la contemplaba. Dicho RDL fue derogado por la LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la seguridad ciudadana, que introdujo nuevas normas al respecto.

En la actualidad, el Estado, mediante la LVT (Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo), ha vuelto a prestar atención a esta problemática. Dicha Ley estatal 29/2011 expresa un compromiso con todas las personas que lo han sufrido o pudieran sufrirlo en el futuro, y responde, por lo tanto, al indudable deseo del legislador de mostrar signos de reconocimiento y respeto, pero también de solidaridad, con dichas víctimas, para lo cual recoge las reglas fundamentales en la materia. Así, su EM revela que los principios que la justifican son los de respeto, justicia y solidaridad, y también el de igualdad...

En cuanto al carácter unitario de dicha Ley, el apartado I de su referida EM indica que: ‘esta Ley integral, articulada bajo el principio de constituir un cuerpo legal unitario, regula, de manera unificada, las prestaciones y ayudas económicas directas y todas aquellas que permitan que la incorporación a la vida familiar, social o laboral se realicen en las mejores condiciones posibles’...

B) Así las cosas, el Estado central viene a establecer, con la expresada Ley 29/2011, el límite mínimo de las indemnizaciones y demás prestaciones que deben percibir las víctimas de terrorismo. Ahora bien, ello no quiere decir que las CCAA, en ejercicio de sus competencias, no puedan establecer normas adicionales que establezcan complementos o mejoras al límite mínimo establecido por el Estado central. Ya la citada Ley estatal, en su DA 5ª, establece que todo lo establecido en la presente Ley, se entenderá sin perjuicio de las competencias de las CCAA.

C) En consecuencia con lo anterior, el Parlamento de La Rioja acomete la tramitación de esta Proposición de Ley con el fin de plasmar, como expresa su EM, la solidaridad y apoyo de los riojanos con las víctimas del terrorismo, así como de regular la obligación de cooperar en la reparación de los daños que ocasionan las organizaciones terroristas.

La Ley, una vez aprobada, pretende, en definitiva, ampliar las medidas de asistencia, creando un estatuto específico para los riojanos que hayan sido o puedan ser víctimas del terrorismo, de acuerdo con las competencias asumidas por la CAR, sin olvidar que, como hemos indicado en otros dictámenes (cfr. p.e. D.95/05 y D.47/13, entre otros) la calificación de exclusiva que contienen los EEAA respecto de las diversas materias en ellos recogidas debe relativizarse, dado que es obligada – como es doctrina reiterada del TC- la interpretación conforme a la CE de los preceptos del bloque de constitucionalidad en su conjunto, pues no deben ser considerados aisladamente ...

No puede olvidarse que el art. 149.1.1ª CE reserva al Estado central la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Y eso es precisamente lo que efectúa la regulación estatal por la que se establecen las condiciones mínimas a las que tienen derecho los españoles que sean víctimas de un atentado terrorista.

En suma, lo que, en rigor, sucede es que la protección y reconocimiento a las víctimas del terrorismo constituye una materia que no está prevista, ni en la CE ni en los EEAA, como objeto de una competencia unitaria, porque los distintos aspectos que comprende requieren medidas cuya adopción resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos; debiendo, además, aclarar que las indemnizaciones previstas en esta materia no tienen el carácter de prestaciones por reparación de daños y perjuicios en sentido estricto, pues no derivan de una previa responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (como, en el caso de la CAR, resulta del art. 29 EAR'99), sino que conforman ayudas sociales enmarcadas más bien en el ámbito de las prestaciones propias de nuestro Estado social de Derecho, cuya realización práctica corresponde tanto al Estado central como a las CCAA, según se desprende, en el caso de la CAR, de los arts. 1.3 EAR'99 (principio de justicia), 7.3 EAR'99 (mejora de las condiciones de vida) y 8.1.30 EAR'99 (asistencia y servicios sociales).

D) Señalado lo anterior, la EM de la Proposición de Ley que nos ocupa cita, en amparo de la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, los siguientes títulos competenciales, extraídos del EAR'99:

'Concretamente el art. 7.2 y 3 EAR'99 atribuye a los poderes públicos de la CAR, por una parte, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Por otra parte, una obligación de impulsar aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo en el ámbito autonómico. Además, habrán de tenerse en cuenta las competencias que la CAR ha asumido en materia de asistencia y servicios sociales (art. 8.2.30 EAR'99), promoción e integración de grupos sociales necesitados de especial protección (art. 8.1.31 EAR'99), sanidad e higiene (art. 9.1.5 EAR'99), vivienda (art. 8.1.16 EAR'99) y enseñanza (art. 10.1 EAR'99).'

A este respecto, debemos indicar que el art. 7 EAR'99, es el último del Título Preliminar y recoge principios programáticos, pero no establece expresamente competencias que correspondan a la CAR. Y, en relación con estos principios programáticos, también merece la pena destacar que la CE reconoce en sus arts. 15 y 17 los derechos a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad y a la seguridad. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos, los cuales, ex art. 9.2 CE, tienen

la obligación de adoptar cuantas medidas de acción positiva sean necesarias para hacerlos reales y efectivos, removiendo, en su caso, los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de su ejercicio.

En cuanto a las competencias que, en concreto, ostenta la CAR en esta materia, el EAR '99 recoge, en sus arts. 8, 9 y 10, respectivamente, las exclusivas, las de desarrollo de la legislación básica del Estado y las de ejecución de la legislación estatal. Por lo tanto, debería completarse la mención que, en la EM de la Proposición de Ley que nos ocupa, se realiza al art. 7 EAR '99 como fundamento de la competencia ejercida, puesto que las auténticas competencias que permiten a la CAR acometer la legislación proyectada, son:

-Por un lado, ciertamente, las citadas en la referida EM, esto es, las conferidas por el EAR '99 en materia de: i) vivienda (art. 8.1.16 EAR '99); ii) asistencia y servicios sociales (art. 8.1.30 EAR '99); iii) promoción e integración de grupos sociales necesitados de especial protección (art. 8.1.31 EAR '99); iv) sanidad e higiene (art. 9.1.5 EAR '99); y v) enseñanza (art. 10.1 EAR '99).

-Por otro lado, también las siguientes competencias de la CAR, que no aparecen mencionadas en la reiterada EM de la Proposición de Ley que nos ocupa: i) ordenación y planificación de la actividad económica (art. 8.1.4 EAR '99); ii) fundaciones (art. 8.1.34 EAR '99); iii) ejecución de la legislación estatal en materia laboral (art. 11.1.3 EAR '99); iv) asociaciones (art. 11.1.13 EAR '99); y v) el 'ius honorandi' que, aun cuando no aparece expresamente recogido en el EAR '99 como competencia específica de la CAR, es una potestad que hay que entender inherente a la personalidad jurídico-pública de la CAR, como señalábamos en nuestro dictamen D.55/00".

Por otro lado, según hemos indicado en casos similares al que nos ocupa (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13 o D.89/18 entre otros), debemos recordar que el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que, cuando la competencia estatutaria de la CAR ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley (en este caso, por la LVTR), la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que la Ley autonómica le marque, resultará amparada por la misma.

Sentada la competencia de la CAR para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de dictamen y su cobertura legal.

2. Cobertura legal.

Como hemos señalado en el FJ Primero, relativo a la preceptividad de nuestro dictamen, el Gobierno de La Rioja cuenta para aprobar el reglamento proyectado con la cobertura legal que le brinda la LVTR.

De una parte, la DF 1ª LVTR "*faculta al Consejo de Gobierno que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de esta ley, dicte cuantas disposiciones sean necesarias para su aplicación y desarrollo*".

Además, numerosos preceptos de la LVTR reclaman expresamente un desarrollo reglamentario específico, pudiéndose citar como ejemplo: los arts. 8.2 (sobre la cuantía de las reparaciones por daños materiales), el art. 21 (sobre el alcance de la prestación de asistencia psicológica a las víctimas), el art. 26 (prestaciones en materia de empleo), 27 (prestaciones en materia de vivienda), y los arts. 18, 24.4 y 28.3, que encomiendan al titular de la potestad reglamentaria la regulación de los procedimientos de concesión de ayudas y prestaciones.

3. Rango normativo formal.

En cuanto al rango de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) LGI: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR’99.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Consideraciones generales y concretas.

El Anteproyecto de Decreto merece a este Consejo Consultivo un juicio general favorable, pues, por un lado, se considera plenamente ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR, y, por otro, su contenido satisface las finalidades propias de la colaboración reglamentaria que precisa la Ley 4/2018. No obstante, se formulan las siguientes **consideraciones sobre preceptos concretos** del texto proyectado.

2. Sobre el art. 2.1 *Ámbito de aplicación.*

El art. 2.1 contiene un error de redacción: *“..., tendrán derecho a recibir [las] medidas previstas...”*.

3. Sobre el art. 8.3. *Alcance y destinatarios de reparaciones por daños materiales.*

El art. 8.3, atinente a las ayudas destinadas a la reparación de daños materiales, debería dejar a salvo el régimen especial aplicable a los daños en viviendas, tal como hace el art. 7.3 LVTR, al que se refiere el propio art. 8.3 del Anteproyecto.

4. Sobre el art. 12.2. Daños en vehículos.

El art. 12.2 del texto analizado señala que la ayuda para la reparación de vehículos “*será incompatible con la prevista en el art. 12 LVTR, relativa a la cobertura de daños en establecimientos mercantiles*”.

Sin embargo, el art. 12 LVTR no impone esa incompatibilidad, y tampoco lo hace el art. 15 LVTR que es el precepto legal que específicamente regula la “*reparación por daños en vehículos*”. Por tanto, con el tenor que luce en el actual art. 12.2, el Anteproyecto analizado sería contrario a la LVTR.

Cabe imaginar el supuesto de que un vehículo particular dañado estuviera afecto a la actividad de un establecimiento mercantil o industrial y que, por esa razón, el propietario del vehículo se viera resarcido de los daños en el vehículo como parte de la ayuda, más amplia, de la que sea destinatario para paliar los daños en el establecimiento mercantil o industrial al que el vehículo estuviera afecto. En ese caso, esa incompatibilidad de ayudas tendría sentido y sería conforme con los arts. 12 y 15 LVTR porque, de lo contrario, se estarían prestando dos ayudas para el mismo bien dañado.

Ahora bien, si la intención del redactor del texto es excluir las ayudas a los vehículos solamente en esos casos, el art. 12.2 debe aclararlo así expresamente pues, con su actual redacción, el Anteproyecto examinado no autoriza esa interpretación.

5. Sobre el art. 13. Ayudas crediticias.

El art. 13 del Anteproyecto dispone que “*las ayudas crediticias referidas en el art. 13 LVTR... serán reguladas y concedidas por la Consejería competente en materia de interior mediante la Orden reguladora que se dictará al efecto*”.

Las ayudas crediticias a las que se refiere el art. 13 LVTR tienen naturaleza subvencional, como evidencia el propio precepto legal al establecer que “*el régimen jurídico de estas ayudas se someterá a su correspondiente norma reguladora y demás normativa aplicable en materia de subvenciones*”.

Pues bien, conforme a los arts. 179 y 180 LHR, en los procedimientos subvencionales pueden distinguirse varias fases o momentos, que exponemos sintéticamente: i) por un lado, la *aprobación de las bases o normas reguladoras* de cada específico procedimiento subvencional (art. 179 y 180.1 LHR); ii) por otro, la *aprobación de la Resolución de convocatoria* del procedimiento subvencional (art. 180.2 LHR); y iii) finalmente, la *Resolución de concesión*, a uno o más beneficiarios concretos, de la subvención de que se trate (art. 180.3 LHR).

Con su actual redacción, el art. 13 del Anteproyecto daría a entender que la misma “*Orden reguladora*” dictada “*al efecto*” por “*la Consejería competente en materia de interior*” regulará y concederá las ayudas crediticias, lo que resulta contrario a la ordenación del procedimiento de concesión de subvenciones que resulta de los arts. 179 y 180 LHR.

Conforme a esa ordenación del procedimiento, la Consejería a la que se refiere el art. 13 del Anteproyecto será competente para aprobar, mediante Orden, las *bases reguladoras* de las ayudas crediticias así como para aprobar la *Resolución que convoque* cada procedimiento subvencional. Y también lo será para, una vez tramitado ese procedimiento, dictar la *Resolución que reconozca* o conceda, a cada beneficiario, la correspondiente ayuda. Pero, como se señala, se trata de fases o momentos distintos del procedimiento, sin que sea posible que una misma Orden regule las ayudas y las conceda, que es lo que indicaría el art. 13 analizado si se aprobase con el tenor que figura en el texto actual.

Por lo expuesto, se considera preciso modificar la redacción del art. 13 del Anteproyecto para aclarar que la Consejería competente en materia de interior aprobará, mediante Orden, las bases reguladoras de la concesión de las ayudas crediticias, y dictará las correspondientes Resoluciones de convocatoria; y que a ella también corresponderá dictar las Resoluciones por las que se concedan las ayudas.

En este sentido, llamamos la atención sobre el art. 31.2 del Anteproyecto (referido a las ayudas a las entidades enumeradas por el art. 28 LVTR), que, con mayor precisión, expresa que “*las bases se regularán mediante Orden de la Consejería competente en materia de interior y les serán de aplicación la normativa básica del Estado en la materia, la normativa de la CAR en materia de subvenciones*”.

6. Sobre el art. 18.3. *Prestación psicológica inmediata y por secuelas.*

A) El art. 18 del Anteproyecto regula la “*prestación psicológica inmediata y por secuelas*”. En particular, el art. 18.3 describe el alcance subjetivo de esa prestación, cuyos destinatarios serán, según indica el Anteproyecto:

“*...las víctimas del terrorismo a las que se refiere el art. 3 LVTR, así como las personas vinculadas por razón de parentesco, convivencia o relación de dependencia con la víctima. En este sentido, se incluye al cónyuge de la víctima no separado legalmente o persona con análoga relación de afectividad, a los familiares de la víctima hasta segundo grado de consanguinidad y a las personas que convivan de forma permanente con la víctima y dependan de la misma*”.

Como puede verse, el precepto no establece un orden de prelación entre esos grupos de personas.

B) A nuestro juicio, el art. 18.3 del Anteproyecto amplía el ámbito subjetivo de esta prestación más allá del delimitado por la LVTR que sirve de cobertura al reglamento proyectado.

C) El art. 21.1 LVTR dispone que esta prestación psicológica se prestará “a las personas a las que se refiere el art. 3”. Y, a su vez, el art. 3 LVTR determina que serán destinatarios de ella “quienes sufran la acción terrorista en los términos establecidos en la legislación estatal sobre víctimas del terrorismo”, lo que supone que el ámbito de aplicación de la Ley autonómica (LVTR) se define por remisión o reenvío a lo que disponga la normativa estatal, cuya norma más relevante es, en la actualidad, la LVT.

El art. 3 LVT indica que son destinatarios de la Ley “quienes sufran la acción terrorista”. Además, en materia de asistencia psicológica (que es el ámbito material al que se refiere el art. 18 del Anteproyecto), la previsión general del art. 3 LVT debe completarse con dos preceptos específicos de la propia LVT: **i)** por un lado, el art. 9.1 LVT, que reconoce el derecho de recibir asistencia psicológica inmediata a “las personas afectadas por un atentado terrorista”; y **ii)** por otro, el art. 31.4 LVT, que dispone que el Sistema Nacional de Salud deberá prever la atención psicológica “a las personas comprendidas en el art. 4, en sus aps. 1 y 2, sin que de ello se derive automáticamente derecho alguno en el ámbito de la reparación o de la compensación económica”.

Ello obliga a analizar cuál es el ámbito subjetivo trazado por los arts. 4.1 y 4.2 LVT, que estaría conformado, por una parte, por quienes “hayan sufrido daños y/o psíquicos por la actividad terrorista” (art. 4.1 LVT) y, por otra parte, por “las personas que, en el supuesto de fallecimiento de la víctima ..., y en los términos y con el orden de preferencia establecido en el art. 17 (LVT), puedan ser titulares de ayudas o de los derechos por razón del parentesco, o la convivencia, o relación de dependencia con la persona fallecida” (art. 4.2 LVT).

Finalmente, el art. 17.2 LVT fija un orden de prelación que se aplica, por remisión del art. 4.2 LVT, a aquellos supuestos en los que la ayuda no vaya a recibirla la víctima, por haber fallecido, sino sus familiares.

D) Del conjunto normativo que acaba de exponerse resulta que, conforme a LVTR, pueden percibir la prestación de asistencia psicológica: **i)** quienes tengan la condición de víctima al haber sufrido daños psíquicos. En tales casos, el destinatario de la prestación lo es *por sí mismo*, no por razón de su parentesco o de su relación conyugal o análoga con un tercero; y **ii)** en caso de fallecimiento de la víctima, las personas que estuvieran unidas a ella “por razón del parentesco, o la convivencia, o relación de dependencia con la persona fallecida” (art. 4.2 LVT), que tendrán derecho a percibir la asistencia según el orden de prelación del art. 17.2 LVT.

E) Por ello, el art. 18.3 del Anteproyecto, al contemplar que reciban la prestación psicológica, simultáneamente, todas las personas mencionadas en el precepto, sería contrario a la norma legal de cobertura, que es la LVTR y, por remisión de ésta, la LVT. En definitiva, el art. 18.3 del Anteproyecto debería acomodar el alcance subjetivo de la prestación psicológica al que resulta de LVTR.

F) En abstracto, nada habría de reprochable, desde luego, en incluir en el ámbito subjetivo de esa prestación psicológica a los sujetos contemplados por el art. 18.3 del Anteproyecto. Pero, como es obvio, el reglamento proyectado debe moverse dentro de los contornos que le marca la norma legal de cobertura, por lo que esa ampliación debería conseguirse mediante una modificación del art. 21 LVTR.

7. Sobre el art. 20. Prestación social.

A) El **párrafo primero del art. 20** establece que *“corresponde al órgano competente en Servicios Sociales diseñar el modelo común de intervención social”*.

El precepto debería concretar cuál es ese *“órgano”*, que, cabalmente, ha de ser la persona titular de la Consejería competente en materia de Servicios sociales, pues los Consejeros son los titulares de las Consejerías, ejecutan la política del Gobierno en el ámbito de su Consejería y ejercen la iniciativa y dirección de los servicios de ésta, según los arts. 36.1, 42.1-a y 42.1-b LGI, y el art. 6.1 LSPR.

Por el contrario, no parece razonable que ese *“órgano”* sea la persona titular de una DG. Repárese en que, conforme al párrafo segundo del propio art. 20 del Anteproyecto, el *“modelo de intervención”* debe designar al *“responsable de coordinación de los medios personales y materiales en Servicios sociales”*, que *“será el titular de la DG”* competente en esa materia. Y no tendría sentido que dicho titular de la DG aprobase el *“modelo común de intervención”* y, además, se designase a sí mismo como responsable de coordinar los medios de que disponga ese *“modelo común”*.

B) En el **párrafo segundo del art. 20** se observa un error de redacción: *“... tanto para el momento inmediatamente posterior a los atentados terroristas como (para) las intervenciones posteriores”*.

C) El **tercer párrafo del art. 20** describe distintas modalidades de *“intervención social”* de las que pueden beneficiarse las víctimas del terrorismo: *“acogida de las víctimas, acompañamiento y asesoramiento social”, “elaboración de un plan de actuación individual”, “orientación y activación de recursos sociales”, “información de las ayudas públicas...”*. Y a su vez, según el **último párrafo del art. 20**, el acceso a esas formas de asistencia *“será prioritario y gratuito”* y *“se prestará, en la medida de lo*

posible, a través de los recursos propios de la Administración, incluida la atención a través de la OAVD”.

Como fácilmente puede advertirse, el inciso “*en la medida de lo posible*” introduce una notable indeterminación sobre la eficacia normativa de los párrafos examinados y sobre las obligaciones que imponen a la APCAR, pues no prevé qué sucederá en aquellos supuestos en los que a la APCAR no le resulte “*posible*” prestar esa asistencia con sus recursos propios, ni tampoco indica qué alternativas habrá de poner en juego la APCAR para garantizar el acceso de las víctimas a esa intervención social; acceso que, según el propio art. 20, será “*prioritario y gratuito*”.

En definitiva, el último párrafo del art. 20 debería concretar debidamente los extremos indicados.

8. Sobre el art. 21. Prestación en el ámbito de la enseñanza.

A) El art. 21.2 dispone que “*cuando, como consecuencia de un acto terrorista, se deriven para la víctima, o para sus padres, tutores o guardadores...*”.

Con el fin de acotar el alcance de ese apartado, parece oportuno aclarar que esa “*víctima*” a la que el precepto se refiere ha de ser un “*estudiante*”, pues así lo dispone el art. 24.1 LVTR, como por otra parte resulta lógico dado que el art. 24 LVTR (al igual que el 21 del Anteproyecto) se refiere a prestaciones económicas que han de satisfacerse “*en el ámbito de la enseñanza*” y, por tanto, a aquellas víctimas del terrorismo que estén incorporadas al sistema educativo.

B) El art. 21.2 *in fine* señala que “*la concesión de estas ayudas se someterá a los plazos de solicitud, requisitos y procedimientos establecidos en las normas reguladoras de las mismas*”. Lo indeterminado de la expresión “*las normas reguladoras de las mismas*” nos suscita un comentario parecido al que hemos realizado sobre el art. 13 del Anteproyecto.

Las ayudas del art. 21 del Anteproyecto tienen naturaleza de subvenciones. De hecho, el art. 24.4 LVTR dispone que la solicitud y concesión de estas ayudas se someterá a los plazos, requisitos y procedimientos “*establecidos en las normas reglamentarias de aplicación y/o en sus convocatorias*”, siendo claro que la mención legal a las “*convocatorias*” alude inequívocamente a las Resoluciones de convocatoria de los procedimientos subvencionales correspondientes y a las bases reguladoras de las subvenciones.

Como decimos, el art. 24.4 LVTR señala que la regulación de esos procedimientos se realizará “*en las normas reglamentarias de aplicación y/o en sus convocatorias*”, alternativa que tiene sentido en la norma legal, que permite ambas posibilidades.

Ahora bien, lo que la LVTR deja abierto, debe concretarse en el reglamento. Y así, si el titular de la potestad reglamentaria opta por dejar la regulación de esos procedimientos a las correspondientes Resoluciones de convocatoria y a las bases reguladoras de las subvenciones (tal como la LVTR le habilita a hacer), sería preferible que el art. 21.2 del Anteproyecto lo precisase así.

9. Sobre el art. 23.1. Prestaciones en materia de empleo.

A) El **art. 23.1** dispone que las víctimas del terrorismo serán incluidas en los planes y programas, y serán beneficiarias de las ayudas “*que se establezcan reglamentariamente por la Consejería competente en materia de empleo*”. A continuación, el art. 23.1 incluye un inciso final del siguiente tenor: “*dichos entes también podrán incrementar las ayudas existentes para las víctimas del terrorismo modificando su normativa específica*”.

Ese inciso final parece completamente ajeno al resto del apartado (que no hace referencia a “*ente*” alguno), y no concuerda lógica ni gramaticalmente con él, por lo que su incorporación al texto (o, al menos, a ese art. 23.1) tal vez se deba a un error.

Por lo demás, aunque sea una obviedad, va de suyo que ningún “*ente*” (si acaso esa expresión se refiere a un organismo, órgano o entidad de Derecho público) puede *modificar* otra *normativa* que aquella que se encuentre dentro de su ámbito jerárquico y material de competencias. Por ejemplo, el titular de una Consejería, que puede dictar una Orden sobre una materia propia de su Consejería, pero no modificar un reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno (cfr. arts. 9.3 CE, 47.2 LPAC’15 y 28.3-a y 42.2 LGI).

B) Apreciamos un error sintáctico en el art. 23.1: “*las víctimas del terrorismo... serán incluid (a)s en los planes de reinserción social...*”.

10. Sobre el art. 32.2. Consejo Consultivo de Participación de las Víctimas de la CAR.

El art. 32 del Anteproyecto desarrolla el art. 33 LVTR, que prevé la creación del CCPV como órgano “*consultivo y de participación*” de las víctimas del terrorismo.

A) El **art. 32.2** del Anteproyecto regula la composición de ese CCPV, y lo hace en términos que motivan las siguientes consideraciones:

-En primer lugar, el precepto no concreta quién nombrará a los miembros del CCPV. Ciertamente, algunos de esos miembros serán *natos*, por razón de su cargo (los DG del Gobierno de La Rioja competentes en materia de educación, vivienda, empleo, servicios sociales y salud) y, por tanto, no requerirán un acto específico de designación. Pero no sucede así con los restantes miembros del órgano: el Secretario, el “*representante de la Delegación del Gobierno en La Rioja*” y los representantes de “*las entidades sin ánimo de lucro previstas en el art. 28 LVTR*”. Parece razonable que esas designaciones se acuerden o por Decreto del Consejo de Gobierno (art. 28.3-b LGI) o por Resolución del titular de la Consejería competente en materia de interior (art. 42.2 LGI).

-En el caso particular del “*representante de la Delegación del Gobierno en La Rioja*”, y tratándose la AGE de otra Administración pública, aunque el nombramiento formal de ese representante haya de acordarlo la autoridad autonómica que designe a los restantes miembros del CCPV, tanto el nombramiento como la elección de la persona concreta deberían realizarse a propuesta (vinculante) de la Delegación del Gobierno. Por lo demás, nos remitimos a las observaciones formuladas sobre este extremo en el FJ Segundo (apartado 5.D) de este dictamen.

-En cuanto a las entidades sin ánimo de lucro previstas en el art. 28 LVTR, el art. 32.2 del Anteproyecto prevé que estén representadas por “*hasta cuatro vocales*”. Sin embargo, debería determinarse agotadoramente ese número de representantes, que como es evidente, puede afectar al régimen de formación de mayorías para la adopción de acuerdos en el seno del CCPV. Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.73/20 y D.1/21), la composición de un órgano colegiado debe regularse de manera acabada mediante normas jurídicas previas (arts. 15.3 LSP y 17.1-c LFAR).

-Como consideración común a todos los miembros del CCPV (Presidente, Secretario y Vocales), sería necesario que se regulara también el nombramiento de suplentes para los casos de vacancia, ausencia o enfermedad de los titulares. El art. 32.2 del Anteproyecto nada dice sobre esta cuestión, pues solo indica que, alternativamente a los DG (no para suplir a éstos), podrían ser nombrados “*representantes con rango de Jefe de Servicio o de Área*”.

B) Las concreciones que acabamos de sugerir podrían introducirse en el propio reglamento proyectado. Y sería preferible que fuera así, para que la composición del órgano se regulara en una única norma.

Pero, esto dicho, no habría tampoco obstáculo a que estas cuestiones se desarrollaran por una Orden de la Consejería competente en materia de interior, dado que el art. 33, párrafo tercero, LVTR habilita expresamente la “*reglamentación por la Consejería competente*” de la composición del CCPV.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, con las salvedades indicadas en el Fundamento de Derecho Segundo, apartados 5.D) y 6.C).

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, sin perjuicio de las observaciones realizadas, en el Fundamento de Derecho Quinto, de este dictamen, a preceptos concretos del texto proyectado y, en particular, a los arts. 12.2 y 18.3.

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