

En Logroño, a 30 de abril de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido 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^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueban medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y del Plan de Transformación de La Rioja (PTR)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En este dictamen, se emplean las siguientes siglas y abreviaturas, ordenadas alfabéticamente:

- ap.= apartado/s (de un precepto).
- AGE= Administración General del Estado.
- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.

-CE= Constitución española vigente.

-cfr.= Confróntese, véase.

-Consejería actuante/consultante = Consejería de Hacienda y Administración Pública.

-D.= Dictamen.

-DA= Disposición/es Adicional/es.

-DD= Disposición derogatoria.

-Decreto 14/2006 = Decreto (del Gobierno de La CAR) 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector Público de la CAR.

-Decreto 43/2020= Decreto (del Gobierno de la CAR) 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante.

-DF= Disposición/es final/es.

-DG = Dirección/Director/a General.

-DGIG= DG de la Intervención General y Evaluación de Políticas Públicas de la Consejería actuante.

-DGSJ= DG de los Servicios Jurídicos (de la CAR).

-ex= a partir de o en base a (un precepto legal).

-EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.

-FJ= Fundamento jurídico.

-Fol.= Folio/s.

-IGCAR= Intervención General de la CAR.

-LAER'14= Ley (de la CAR) 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa de la CAR.

-LCCR= 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.

-LGI'03= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

-LGS= Ley (estatal) 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

-LO= Ley/es Orgánica/s.

- LHR= Ley (de la CAR) 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- LSP'15= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.
- OVR= Oficina Virtual del Gobierno de La Rioja.
- RCas.= Recurso de casación.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RD 887/2006= RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- RDL= Real Decreto Ley
- RDL 36/2020= RDL 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (antes SOCE, Servicio de Ordenación y Calidad de los Servicios Públicos).
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica, de la Consejería actuante.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.
- STS= Sentencia del Tribunal Supremo.

Segundo

El Excmo. Sr. Consejero precitado remite, para dictamen, el referido Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de 23-03-2021, del titular de la Consejería actuante.
- Primer borrador del Decreto, sin fecha.
- Memoria justificativa de la SGT, de 13-04-2021, que examina la competencia de la CAR, los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, su contenido y el *iter* procedimental.

-Diligencia, de 13-04-2021, por la que la SGT declara formado el expediente de elaboración de la disposición general.

-Oficios, de 13-04-2021 y 16-04-2021, por los que la citada SGT recaba informes por vía de urgencia de la IGCAR, de la DG de Fondos Europeos, de la DG de Control Presupuestario, y de la DGSJ.

-Informe, de 15-04-2021, de la IGCAR.

-Informe, de 15-04-2021, de la DG de Fondos Europeos

-Informe, de 16-04-2021, de la DG de Control Presupuestario

-Informe del SGT, de 16-04-2021, el cual: i) examina la necesidad de la norma proyectada, su marco normativo, estructura y contenido; así como el *iter* procedimental seguido hasta ese momento; y ii) a la vista de los informes emitidos, propone una pequeña modificación del borrador en el apartado primero del art. 2, y la introducción de un apartado adicional, a fin de modificar la redacción del art. 28 del Decreto 14/2006. En ambos casos, se persigue aclarar eventuales dudas interpretativas.

-Informe, de 19-04-2021, de la DGSJ, que informa favorablemente el Anteproyecto desde el punto de vista jurídico.

-Memoria final, de 19-04-2021, de la SGT, en la que, tras examinar el marco normativo del Decreto proyectado, su contenido y el *iter* procedimental seguido hasta ese momento, informa favorablemente su aprobación.

-Borrador último del Anteproyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de abril de 2021 y registrado de entrada en este Consejo de 21 de abril de 2021, el Excmo. Sr. Consejero actuante remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, con carácter de urgencia, 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 22 de abril 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 a la Consejera señalada 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 que pretende aprobarse es una norma que se dicta en desarrollo de normativa estatal, parcialmente básica, cual es la LGS, a la que se une la LHR, que regula las especialidades, en la CAR, del régimen jurídico en materia de subvenciones

A ello se suma que es objeto también de la norma proyectada el desarrollo del art. 49 h) de la LSP'15.

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 (CE), el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR'99) 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 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 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 APCAR 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 ap. 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 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 ap. 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.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, se ha prescindido de este trámite, en atención — señala la Memoria justificativa— a que se trata de una modificación limitada de la materia subvencional, destinada esencialmente a eximir de obligaciones o simplificar su cumplimiento, a la vez de que, en otros casos, únicamente traslada normativa básica estatal.

En efecto, por razón de su contenido, la norma proyectada puede encontrar acomodo general en varios de los supuestos de excepción contemplados por el art. 32 bis.2 LFAR'05, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos al examinar el trámite de audiencia establecido por el art. 36 LFAR'05.

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 23-03-2021, fue dictada por el titular de la Consejería actuante, que tiene atribuidas competencias en la materia por el Decreto 43/2020.

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 23-03-2021, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, describe el objeto y finalidad de la norma, y contiene el “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”, en relación a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, pero omite la referencia a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se no ajusta a la interpretación que viene reiterando al respecto este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

La competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable —y así lo contempla el art. 33 LFAR— que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

Esta omisión, que debe evitarse en lo sucesivo, no vicia de nulidad, sin embargo, el presente procedimiento, ya que el fundamento competencial estatutario que, en esencia, ampara al Anteproyecto es recogido en la Memoria justificativa.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el art. 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 del texto inicial de la norma proyectada y la Memoria inicial justificativa, de 13-04-2021, cumple las prescripciones del precepto examinado.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 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 Secretaría 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 13-04-2021.

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”.

C) El trámite de audiencia —pública o corporativa— no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a), que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 17/1981, de 8

de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*”(STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) “se trata de un *principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos*, así como de una *garantía para el mayor acierto* de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); iv) y conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

D) En el presente procedimiento, se ha entendido que el borrador de Decreto no requería ser sometido al trámite de audiencia “*en vista —señala la Memoria inicial— de que los preceptos modificados son normas auto-organizativas de la Administración, sin incidencia en los derechos de los ciudadanos*”.

A este respecto, es preciso tener en cuenta —tal y como hacíamos ya en un reciente Dictamen (D.1/21)—, que la STS, 3ª, de 12 de diciembre de 2019 (RCas. 194/2018), interpretando el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y citando pronunciamientos previos, nos recuerda que disposiciones organizativas son aquellas que: “*entre otros requisitos, no tiene(n) otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorar*” y que, a efectos de determinar si en la tramitación de tales proyectos de disposición general debe observarse un trámite de audiencia, debe aquilatarse con precisión “*la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan*”; pues “*el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados*”.

La norma proyectada tiene, en efecto, en la mayoría de sus preceptos, un tenor eminentemente organizativo o interno (cfr. arts. 1, 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8).

Sin embargo, otros, a juicio de este Consejo, exceden de este carácter y tienen eficacia *ad extra*, lo que haría preciso, por tanto, que la norma se hubiese sometido al trámite de audiencia en el curso de su procedimiento de elaboración.

La referida afectación de “*derechos o intereses legítimos*” de los ciudadanos se manifiesta en diversos preceptos de la norma proyectada, si bien con efectos diversos en relación al cumplimiento del art. 36 LFAR:

1/ La ampliación del plazo de vigencia general de los Convenios prevista en el art. 49 h) LSP’15, en el caso de la ejecución de proyectos sostenidos con fondos europeos de recuperación, aunque primariamente afecte a las diversas Administraciones, organismos y entidades públicas, tiene también efectos en “sujetos de Derecho privado”, que puedan suscribir éstos (cfr. art. 47 LSP’15).

2/ Los arts. 2.3, 2.6 y 2.9 del Decreto proyectado ordenan —aunque lo hagan en grado ciertamente limitado y con un afán simplificador del procedimiento— derechos y obligaciones de los solicitantes o beneficiarios en materia de subcontratación, gastos subvencionables o causas de reintegro; lo que, conviene dejar sentado, llevaría de nuevo a la necesidad de la audiencia pública. Otra cosa es que, respecto a dichas previsiones, la omisión resultaría justificada, si se atiende al hecho de que la norma autonómica se ha limitado aquí a trasladar las disposiciones básicas vigentes en relación con los referidos aspectos (arts. 29.7-d, 31.1 y 37.1 LGS).

3/ Por último, no parece difícil concluir que la previsión contenida en la DF 1ª, en tanto introduce requisitos adicionales para que convocatorias futuras de becas puedan ser financiadas por el Fondo Social Europeo y concreta algunos requisitos que podrán exigirse a los solicitantes (para su financiación a través de los Programas Operativos de Empleo Juvenil, del Fondo Social Europeo 2014-2020 o del Fondo Social Europeo Plus de La Rioja 2021-2027), introduce novedades que tendrán repercusión directa en los futuros solicitantes de las referidas becas.

E) Como conclusión de lo expuesto hasta aquí, el presente procedimiento reglamentario debería incluir, como trámite preceptivo, la audiencia prevista por el art. 36.1 LFAR’05, la cual cabe recordar que *mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados*, puede reducirse a siete días, *por razones justificadas*, como podría ser la que se trasluce en este expediente, relativa a la necesidad de disponer cuanto antes de un marco que optimice el acceso y gestión de la nueva financiación europea.

Prescindir de esta audiencia sólo sería posible si existieran “*razones graves de interés público*” (que no pueden ser identificadas meramente con la urgencia), que justificasen la supresión de ese trámite (art. 36.2-2 LFAR’05); razones que a este Consejo no se le alcanzan y que, en la hipótesis de concurrir, deberían motivarse convenientemente por la Consejería actuante.

F) La omisión señalada, que puede tener efectos de anulabilidad o, incluso, de nulidad *ex arts. 47 y 48 LPAC'15*, puede, a juicio de este Consejo Consultivo, ser subsanada (prescindiendo de la DF primera, dada su manifiesta incidencia en los derechos o intereses de los ciudadanos) mediante una nueva ordenación procedimental que detallaremos en apartado 8º del presente Fundamento Jurídico Segundo.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

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”.

En esta fase procedimental, se han recabado y emitido los siguientes informes: i) de la IGCAR, de 15-04-2021 (que emite con carácter favorable y confirma que, dada su naturaleza, no precisa del estudio económico previsto en el art. 34.3 LFAR); ii) de la DG de Fondos Europeos, de 15-04-2021 (que emite con carácter favorable); y iii) de la DG de Control Presupuestario, de 16-04-2021 (que realiza dos sugerencias de mejora o aclaración en la redacción del Decreto).

Sin embargo, no se ha recabado —ni explicitado las razones para ello— el informe del SOISP *ex art. 4 del Decreto 125/2007*. A juicio de este Consejo, el Decreto, aunque sea mínimamente, modifica procedimientos administrativos, de forma que dicho informe resulta procedente. Con todo, a la vista de esa escasa trascendencia su omisión no acarrearía efectos de nulidad sobre la norma.

A la vista de los citados informes, la SGT (16-04-2021), introduce, con afán aclaratorio, una pequeña modificación en el art. 2.1 y añade un nuevo apartado para, a su vez, mejorar la redacción vigente del art. 28 del Decreto 14/2006.

Finalmente, el 19-04-2021, la DGSJ informó favorablemente el procedimiento y el texto definitivo del Anteproyecto, de forma que su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

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 la referida Memoria final, firmada por la SGT el 19-04-2021.

8. Resumen conclusivo.

A juicio de este Consejo Consultivo, la deficiencia señalada, en el apartado 5 de este Fundamento Jurídico, sin perjuicio de la posibilidad alternativa planteada ahí de retirar del Decreto su DF 1ª, debe ser subsanada de un modo que asegure la ordenación lógica y cronológica del procedimiento reglamentario y la conservación de los demás tramites, como puede ser el siguiente:

1/ Someter el último borrador de la disposición proyectada (al ser el más depurado) al trámite de audiencia de los interesados.

2/ Si (en una primera hipótesis), tras ese trámite de audiencia, la Consejería actuante estima que procede redactar un tercer borrador, éste debe ser sometido (siguiendo el orden de trámites establecidos por el art. 38 LFAR) a la fase de informes.

3/ Pero, si (en una segunda hipótesis), del precitado trámite de audiencia, no resulta la necesidad de redactar un nuevo borrador, podría prescindirse de la fase de informes.

4/ En cualquiera de las dos hipótesis expresadas, estimamos que debe redactarse una nueva Memoria final que exprese los cambios operados en la tramitación y las eventuales modificaciones introducidas en el texto de la norma.

5/ Finalmente, en todo caso, ha de recabarse preceptivamente un nuevo dictamen de este Consejo Consultivo

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 que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

En este caso, la competencia de la CAR resulta de la potestad de auto-organización, reconocida en el art. 8.1.1 y 26 EAR'99, y, relacionado con la misma, del título estatutario referente a la regulación del “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja” del art. 8.1.2 EAR'99.

Estos títulos competenciales estatutarios permiten: i) por una parte, que la CAR, en el marco de la regulación básica estatal relativa a los convenios de cooperación (LSP'15), modifique su plazo de vigencia, tal y como persigue el art. 1 del Anteproyecto; y ii) por otra parte, que, dentro del respeto del régimen jurídico estatal de las subvenciones (*ex art. 149.1. 13ª, 14º y 18º CE*, analizado en extenso por este Consejo en su D.80/05; y establecido por la LGS y el RD887/2006), regule particularidades, tanto organizativas como procedimentales, sobre la actividad administrativa de fomento mediante subvenciones; y, en concreto, la simplificación de los procedimientos que, en esencia, persiguen las modificaciones previstas en el art. 2 del Anteproyecto.

Al fundamento competencial anterior, se sumaría, además, en el caso de la DF 1ª del Anteproyecto (*Convocatoria de Becas de formación financiadas por el Fondo Social Europeo*), la competencia autonómica de ejecución en materia laboral (*ex art. 11.1.3*

EAR'99) y la exclusiva de fomento del desarrollo económico autonómico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (ex art. 8.1.4 EAR'99).

Por último, cabe recordar que este Consejo viene reiterando la *conveniencia* de que, al menos en su parte expositiva, *las normas proyectadas identifiquen expresamente el título o títulos competenciales que amparan su aprobación*, algo que, sin embargo, no se ha hecho en el presente caso.

2. En relación con la **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 brindan la LGS y la LHR.

De modo específico, el Anteproyecto desarrolla también la habilitación del art. 49 h) LSP'15 para que *normativamente* pueda ampliarse el plazo de vigencia de los convenios.

3. 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'03: *“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

El Anteproyecto de Decreto contiene 2 arts., 1 DT, 1 DD y 3 DF.

Teniendo a la vista los fondos de recuperación establecidos por la UE para hacer frente a la extraordinaria situación sanitaria ocasionada por el virus SARS CoV-2, el Decreto pretende, básicamente, *“facilitar, en el marco autonómico, la gestión de los fondos comunitarios, introduciendo medidas de agilización y simplificación”*.

A dichos efectos: i) amplía el plazo de vigencia general de los convenios establecido en el art. 49 h) LSP'15, cuando éstos se suscriban para ejecutar los referidos fondos; ii) modifica varias disposiciones del Decreto 14/2006, de subvenciones, para, en algunos casos, incorporar la regulación básica actualmente vigente (arts. 29.7-d, 31 y 37.1) y, en otros, adaptarla al contexto de los repetidos fondos europeos de recuperación; iii) e

introduce, a fin de estimular también la gestión de fondos comunitarios, una regulación de las convocatorias de becas de formación financiadas por el Fondo Social Europeo.

En general, el Decreto traslada a la CAR medidas ya adoptadas en relación con la AGE —y que, por ende, no vinculan a la APCAR—, que persiguen la aludida ejecución simplificada y eficaz de los proyectos sufragados con cargo a la financiación comunitaria (RDL 36/2020).

El contenido del Anteproyecto merece, a este Consejo Consultivo, un juicio general favorable, pues se considera ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR.

No obstante, debemos realizar una pequeña consideración sobre la estructura del texto proyectado.

En el **art. 2** del último borrador, se ha introducido un **apartado adicional**, que se ha situado en **cuarto** lugar y que da nueva redacción al art. 28 del Decreto 14/2006.

A este respecto, observamos que se ha roto —sin justificación aparente— el orden seguido en los apartados del art. 2, vinculado acertadamente en el borrador original al número del artículo del Decreto 14/2006 que se persigue modificar (siguiendo ese criterio inicial, debería ocupar el apartado tercero); y, en cualquier caso, este apartado adicional introducido no se ha tenido en cuenta en la parte expositiva cuando se alude a que “*el apartado séptimo modifica el artículo 34.7*” (con la actual sistemática, debería decir: “*el apartado octavo...*”).

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto, se advierte la omisión analizada en el apartado 5 del Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen, la cual debe ser subsanada en la forma señalada en el apartado 8 de dicho Fundamento.

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 la observación realizada en el Fundamento de Derecho Cuarto de este 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