

En Logroño, a 20 de julio 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

32/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos*.

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 (General) 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 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.
- DGAP= DG de Avance Digital
- DGFP= DG de Función Pública 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.
- EBEP'15 =Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.
- IGCAR= Intervención General 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.
- LFP'90= Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- LGI'03= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LO= Ley/es Orgánica/s.

- 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.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RDL= Real Decreto Ley
- RDL 29/2020= Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.
- 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:

- Certificado de la Mesa General de Negociación, de 15-05- 2021.
- Resolución de inicio de 17-05-2021, de la DGFP.
- Primer borrador del Decreto, sin fecha.
- Memoria justificativa de la DGFP, de 25-05-2021, que examina los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, su contenido y el *iter* procedimental.
- Memoria complementaria de la DGFP, de 7-06-2021, que: i) fundamenta la necesidad de dar al Decreto proyectado tramitación urgente; ii) ahonda en la no exigibilidad del trámite de consulta previa y audiencia; y iii) amplía la justificación relativa a que la norma proyectada no supone un incremento de costes.

-Memoria de tramitación de la SGT, de 8-06-2021, que examina el *iter* procedimental seguido; y relaciona las correcciones que se han introducido en el texto, motivadas por “erratas, errores de redacción, defectos formales o mejoras técnicas, sin afectar al contenido básico que fue objeto de negociación sindical”.

-Segundo Borrador, que incorpora las correcciones introducidas por la SGT.

-Diligencia, de 10-06-2021, por la que la SGT declara formado el expediente de elaboración de la disposición general, su tramitación por vía de urgencia y los trámites a seguir.

-Oficios, de 8-06-2021, por los que la citada SGT recaba informes, por vía de urgencia, del SOISP y de la DGAD.

-Informe, de 16-06-2021, del SOISP.

-Informe, de 16-06-2021, de la DGAD.

-Memoria de tramitación de la SGT, de 17-06-2021, que: i) examina el *iter* procedimental seguido; y ii) hace constar que ha trasladado los antedichos informes al centro proponente para su consideración.

-Informe complementario, de 25-06-2021, de la DGFP, en el que se manifiesta la conformidad con la práctica totalidad de las modificaciones sugeridas por el SOISP, y que, en esencia, adecúan algunas referencias normativas y realizan precisiones formales.

-Informe complementario, de 25-06-2021, de la DGFP, en el que se manifiesta también la conformidad con la mayoría de los cambios propuestos por la DGAD, a fin de clarificar algunos conceptos. Se da asimismo cumplida respuesta a las dudas planteadas en relación con los contornos del “derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador”.

-Memoria de tramitación, de 6-07-2021, de la SGT, tras los informes del SOISP, la DGAD y la DGFP.

-Tercer Borrador, tras las correcciones incorporadas en la fase de informes.

-Oficio, de 6-07-2021, por el que la citada SGT recaba informe, por vía de urgencia, a los Servicios Jurídicos.

-Informe, de 7-07-2021, de la DGSJ, que informa favorablemente el Anteproyecto desde el punto de vista jurídico.

-Memoria final de la SGT, de 7-07-2021, que documenta la tramitación del Anteproyecto e informa favorablemente su aprobación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de julio de 2021 y registrado de entrada en este Consejo de 9 de julio 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 9 de julio 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 el EBEP’15, modificado, en la materia precisa que nos ocupa, por el RDL 29/2020.

El carácter preceptivo de nuestro dictamen se hace así aún más evidente a la vista del nuevo art. 47 bis (*Teletrabajo*), introducido por el RDL referido, sin perjuicio de que este Consejo ya fundamentó su clara competencia a estos efectos, con ocasión del

D.59/2013 relativo el Anteproyecto de Decreto (hoy, Decreto 45/2013) por el que se regula la prestación del Servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula de teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la APCAR.

A lo anterior, se suma, por último, el desarrollo que la norma proyectada implica también de la LPF'90.

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 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 APCAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren 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, aunque 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 tanto del trámite de consulta previa como del trámite de audiencia, dado que —señala la Memoria complementaria de 7-06-2021— *“no es exigible, puesto que estamos ante un proyecto de regulación de la organización de la APCAR y de sus Organismos Autónomos, en el cual la incidencia económica es nula”.*

En efecto, por razón de su contenido, la norma proyectada puede encontrar acomodo general en varios de los supuestos de excepción de la consulta previa, 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 17-05-2021, fue dictada por DGFP 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 17-05-2021, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, y ello, tanto en relación a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se ajusta a la interpretación que este Consejo viene reiterando al respecto (cfr., entre otros, dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19).

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, tal y como se ha hecho por la Resolución de la DGFP, el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

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, de una Memoria inicial justificativa, de 25-05-2021, y de otra Memoria complementaria, de 7-06-2021, que cumplen las prescripciones del precepto examinado.

En cuanto a la omisión de estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, se justifica porque su aplicación no supone incremento de costes del Capítulo I (Gastos de personal), ni de cualquier otro Capítulo, dada la existencia y consignación presupuestaria, desde 2020, de la iniciativa NEOTEC, que dará soporte tecnológico a las medidas contempladas. Por otra parte, se subraya que no es posible, de forma anticipada, determinar si su aplicación supondrá, por el contrario, un ahorro de costes, al carecer de estimaciones fiables sobre el número de trabajadores que solicitarán la modalidad del teletrabajo.

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 10-06-2021.

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) CE*, 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 a los trámites de consulta previa y de audiencia “*puesto que — señala la Memoria complementaria de 7-06-2021— estamos ante un proyecto de regulación de la organización de la APCAR y de sus Organismos Autónomos, en el cual la incidencia económica es nula*”.

Pues bien, en relación con la audiencia, debe hacerse notar, por una parte, que la falta de incidencia económica no es un supuesto que habilite su omisión *ex art. 36 LFAR*; y, por la otra, que, a juicio de este Consejo, resulta necesario realizar una interpretación estricta del carácter meramente organizativo de las normas.

A este respecto, cabe recordar —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*”.

En el caso que nos ocupa, ese carácter meramente organizativo no se compadece bien con la eventual repercusión de su contenido en los empleados públicos, presentes y futuros, de manera que no hubiera resultado, en absoluto, superfluo proceder a someter el dictamen a la llamada audiencia pública o general, por más que, como veremos a continuación, la de carácter corporativo ha quedado satisfecha.

Ello es así, máxime cuando hemos ya sostenido en otros Dictámenes (D.1/21) que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR’05 parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la audiencia pública (“la Dirección General

competente... publicará...”), y optativo a la audiencia corporativa (“*asimismo, podrá también...*”).

No obstante, dejado de lado lo anterior, la citada Memoria entiende que, en cualquier caso, el trámite de audiencia resulta innecesario, ya que “*habrían quedado sustituidos por la negociación correspondiente con los órganos de negociación mencionados*”.

En efecto, el objeto del Decreto debe, como indica la DGFP, ser subsumido en la relación de materias objeto de negociación colectiva, prevista en el art. 37.1-m) EBEP’15 y, dado su ámbito de aplicación, esa negociación debe realizarse en el marco de una reunión conjunta de la Mesa General de Negociación y el Comité de Empresa, por afectar al personal funcionario y laboral al servicio de la APCAR y sus Organismos Autónomos.

En este mismo sentido, el art. 47 bis.2 EBEP’15 prevé también que la prestación del servicio mediante teletrabajo “se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que *serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente* y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio”.

Consta, además, en el expediente, que, “*en reunión celebrada el día 13 de mayo de 2021, de la Mesa General de Negociación del art. 36 EBEP’15, se aprobó con el voto favorable de STAR, UGT-FeSP, CCOO y FSES, el Decreto por el que se regula el teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la APCAR y sus Organismos Autónomos*”.

E) Así las cosas, y en tanto dicho órgano ha dado cauce a la participación y representación de los intereses afectados en el ámbito material objeto de la actuación administrativa, la audiencia corporativa —así lo hemos señalado, entre otros, en los dictámenes D.7/08, 56/13 y 63/13— puede entenderse satisfecha en el presente procedimiento reglamentario.

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 informes: i) del SOISP, de 16-06-2021; y ii) de la DGAD, de 16-06-2021. Tras su examen, la DGFP (25-06-2021), ha realizado sendos informes, que valoran y, en general, aceptan sus sugerencias, conformado así el tercer borrador del Decreto. Con todo, el tenor de las modificaciones introducidas no altera su contenido sustancial.

Finalmente, el 7-07-2021, 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 7-07-2021.

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, siendo la materia objeto del Decreto la prestación del servicio de su personal a distancia, bajo la modalidad del teletrabajo, al margen de otros fundamentos competenciales más genéricos, el título competencial que legitima a la CAR para dictar el Decreto proyectado puede ser reconducido al art. 31.5 EAR’99 que, de acuerdo con la legislación del Estado, atribuye a la CAR, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, y del régimen jurídico administrativo derivado de las competencias asumidas, mientras que el art. 26.1 EAR’99 establece que corresponde a la CAR *"la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado"*. Por otra parte, cabe recordar también que, en el art. 11.Uno.3 EAR’99, la CAR asume la ejecución de la legislación laboral estatal.

Por lo demás, como exponíamos al fundamentar la preceptividad de nuestro dictamen en el FJ Primero, el Decreto que pretende aprobarse se dicta justamente en desarrollo de normativa estatal, parcialmente básica, cual es el EBEP’15, modificado, en la materia precisa que nos ocupa, por el RDL 29/2020, y resulta, asimismo, desarrollo de la LFP’90 de la CAR. Igualmente, conviene tener presente que el apartado quinto del nuevo art. 47 *bis* EBEP’15 prescribe que *“el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo”*.

Finalmente, nos permitimos 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 ya hemos reiterado, el Gobierno de La Rioja cuenta, para aprobar el reglamento proyectado, con la que le brinda el EBEP'15.

De modo específico, el Anteproyecto desarrolla el nuevo art. 47 *bis* EBEP'15, introducido por el RDL 29/2020, que, a su vez, establece la regulación básica del teletrabajo como una “*modalidad de prestación de servicios a distancia*”, “*mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación*”, de aplicación tanto al personal funcionario como laboral de la Administración.

Igualmente, debe citarse, como norma de cobertura, la LFP'90 pues, según se define en su art. 1.1, “*tiene por objeto la regulación de la función pública de la Administración autonómica de La Rioja, en ejercicio de las competencias atribuidas por el EAR, y en el marco de la legislación básica del Estado*”; y su ámbito de aplicación, según establece su art. 2.1, “*se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de la CAR y de los Organismos dependientes de la misma, que perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias*”.

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.

Adicionalmente, de forma expresa, el art. 62.1 LFP'90, reconoce la competencia del Consejo de Gobierno para establecer la política de personal, dirigir su desarrollo y aplicación y ejercer la potestad reglamentaria en materia de función pública, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto de Decreto consta de 19 artículos, estructurados en cinco Capítulos, que regulan el objeto y ámbito de aplicación (Cap. I), las disposiciones comunes al teletrabajo (Cap. II), el procedimiento de autorización (Cap. III) las condiciones en que se presta (Cap. IV), y la constitución de una Comisión de seguimiento (Cap. V).

El articulado se completa con 2 DT, 1 DD (del Decreto 45/2013, que regula la materia actualmente) y 2 DF, que establecen una habilitación para el desarrollo

reglamentario del contenido del Decreto en favor de los titulares de las Consejerías competentes en materia de función pública y de tecnologías de la información, y el establecimiento de la entrada en vigor de la norma.

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.

El Decreto se atiene a lo prescrito en la norma básica estatal (carácter voluntario y reversible del teletrabajo; necesidad de su autorización previa; vinculación al contenido competencial del puesto de trabajo y las necesidades del servicio; identidad de derechos y deberes —incluyendo la prevención de riesgos laborales— respecto del resto del personal; u obligación administrativa de proporcionar los medios tecnológicos) y lo desarrolla y complementa dentro de su ámbito de competencia.

Por lo demás, cabe destacar que, durante su tramitación, los informes emitidos no han planteado objeciones o discrepancias de calado a su contenido.

Cabe realizar, no obstante, dos pequeñas consideraciones aclaratorias sobre su articulado.

En el **art. 6** se determina, en caso de no poderse autorizar el conjunto de solicitudes, la aplicación de un baremo concreto, pero ello viene precedido de la necesidad de que “*se hubiesen agotado las posibilidades de rotación o de acuerdo entre el personal*”. La falta de concreción de esos supuestos —por más que resulte claro su sentido y finalidad—, a juicio de este Consejo, puede plantear numerosas dudas y, por ende, conflictos en su aplicación.

Y, en relación con lo dispuesto en el **art. 12.5**, convendría determinar expresamente —si es esa la intención de la CAR— que las personas empleadas que teletrabajen y tengan concedida una reducción de jornada tendrán que aplicar dicha reducción, **de forma equivalente**, a la jornada presencial y a la jornada en la modalidad de teletrabajo. De otra forma, el tenor actual invita a realizar diversas interpretaciones.

CONCLUSIONES

Primera

Se han observado adecuadamente todos los trámites integrantes del procedimiento de elaboración de la disposición general.

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 Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto.

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