

En Logroño, a 20 de diciembre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, 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

63/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Riojano para el Mecenazgo*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja 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 29 de octubre de 2021, dictada por la Dirección General de Tributos (DGT) de la Consejería actuante.

-Primer borrador del Decreto, sin fecha.

-Memoria justificativa, de 2 de noviembre de 2021, de la DGT, la cual: examina el marco normativo y la oportunidad del Decreto cuya promulgación se pretende; expone su estructura y contenido; estudia su impacto económico; contiene un “*análisis de simplificación administrativa*” y de “*disposiciones afectadas*”; y enumera los “*trámites seguidos e informes que se consideran necesarios en su tramitación*”.

-Memoria de tramitación, de 3 de noviembre de 2021, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería actuante, que consta de los siguientes apartados: contenido económico, tabla de derogaciones y vigencias, e informes y trámites.

-Segundo borrador del texto, sin fecha.

-Diligencia de 3 de noviembre de 2021, por la que la precitada SGT declara formado el expediente de elaboración de la disposición general proyectada.

-Oficio, de 3 de noviembre de 2021, de la misma SGT, mediante el que se recaba el informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP).

-Informe del SOISP, de 9 de noviembre de 2021.

-Memoria de tramitación, de 10 de noviembre de 2021, de la propia SGT, que señala que las observaciones del SOISP son acogidas y se incorporan al texto del Anteproyecto.

-Tercer borrador, sin data.

-Oficio, de 10 de noviembre de 2021, de la reiterada SGT, mediante el que se recaba el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja (DGSJ).

-Informe de la DGSJ, de 23 de noviembre de 2021, favorable al contenido del Anteproyecto, al que solo realiza observaciones formales.

-Memoria final, de 24 de noviembre de 2021, de la referida SGT, que examina las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos y recapitula los trámites desarrollados hasta ese momento.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 25 de noviembre de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el 30 de noviembre de 2021, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 30 de noviembre 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. El art. 11.c) LCCR'01 (Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja) determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR'02 (Reglamento de la Ley citada, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

En este caso, el reglamento proyectado habrá de regular el Consejo Riojano para el Mecenazgo (CRM), por lo que va a dictarse en desarrollo y ejecución de la LMR (Ley autonómica 3/2021, de 28 de abril, de Mecenazgo en la CAR), cuyo art. 2.1 define el mecenazgo como:

“Toda contribución privada aportada de forma altruista para la realización de proyectos o actividades culturales, para financiar la investigación científica, el desarrollo e innovación tecnológica, el deporte, la provisión de asistencia sanitaria a través del Sistema público de salud de La Rioja o el Sistema riojano de Servicios sociales, o la participación en la realización de actividades de interés general”.

Entre las medidas adoptadas por el legislador autonómico, el art. 14.1 LMR dispone que se *“constituye el CRM, integrado en la Administración general de la CAR como órgano colegiado consultivo y asesor de la misma en materia de colaboración público-privada en la financiación de proyectos o actividades culturales de interés para la región”.*

Es de resaltar que la LMR atribuye al CRM no sólo funciones consultivas y de asesoramiento (art. 14.1 y 14.2-c LMR), sino también de participación en las políticas públicas de la CAR en materia de mecenazgo, pues, entre otras funciones el art. 14.2 LMR dispone que el CRM: informará *“la Estrategia Regional de Mecenazgo, que facilitará la cooperación entre el Sector público y privado”*; propondrá *“las actividades prioritarias de mecenazgo, homogeneizando sus contenidos y duración”*; e informará los *“Planes anuales de mecenazgo”*.

En la misma línea, el art. 13 LMR encomienda al CRM ejercer *“las correspondientes acciones de control de las modalidades de mecenazgo previstas en esta ley, incluyendo la verificación del destino de las donaciones para los fines comprendidos en el artículo 1 de la presente ley, y del cumplimiento de la voluntad del donante respecto a las mismas”*.

Pues bien, la LMR contiene una habilitación genérica para su desarrollo reglamentario (DF 2ª LMR). Pero además, específicamente en relación con el CRM, la LMR reclama un desarrollo reglamentario en dos ámbitos: la *“composición y funcionamiento”* de este órgano (art. 14.3 LMR); y las *“funciones”* del CRM, ya que el art. 14.2.k) LMR prevé que, junto a las demás enumeradas por el art. 14.2 LMR, el CRM ostente también *“aquellas otras que reglamentariamente se le atribuyan”*.

Como es evidente, esa normación reglamentaria del CRM constituye el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado que, en la medida en que se dictará en desarrollo de una Ley autonómica, ha de ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR’01 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la 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 Proyecto 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

1. 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 (Ley de la CAR 4/2005, d) e 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR), 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.

2. 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 (Administración pública 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 (Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), 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 art. 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 caso presente, esta iniciativa reglamentaria no ha sido sometida a una consulta previa. Así lo indica la Memoria justificativa, de 2 de noviembre de 2021, de la DGT que, tras citar el art. 32 bis LFAR, razona, sin mayores precisiones, que “*las circunstancias que permiten omitir la realización de la consulta, concurren en este caso*”; criterio con el que coincide la Memoria de tramitación de la SGT, de 3 de noviembre de 2021.

Ciertamente, por razón de su contenido, la norma proyectada se encuentra en varios de los supuestos de excepción contemplados por el art. 32 bis.2 LFAR, pues la regulación de la composición, funciones y régimen de funcionamiento del CRM carece de un impacto significativo directo en la actividad económica; no impone obligaciones relevantes a los destinatarios; y solo regula parcialmente la materia relativa al mecenazgo.

Sin embargo, el nuevo Decreto afecta, sin duda, a “*la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de*” las “*funciones u órganos*” del Gobierno de La Rioja. En este sentido, debe recordarse que, conforme a los arts. 13, 14.1 y 14.2 LMR (que hemos transcrito en el F.J. anterior) el CRM es un órgano consultivo y asesor de la APCAR en materia de mecenazgo; y está llamado a servir de cauce institucional a la participación de “*personas o entidades privadas relevantes*” en la

definición y ejecución de las políticas públicas en materia de mecenazgo (art. 14.1 *in fine* LMR).

En efecto, en palabras del propio art. 14.1 LMR, el CRM “*estará integrado por agentes*”, no sólo “*públicos*” sino también “*privados, representativos del sector en la CAR*”; previsión que evidencia la voluntad del legislador de que, a través del CRM, se canalicen las propuestas, ideas e intereses del sector privado en relación con una actividad, la de mecenazgo, cuya esencia radica, precisamente, en la “*colaboración público-privada en la financiación de proyectos o actividades culturales de interés general*” (art. 14.1 LMR), y que, según la definición contenida en el art. 2.1 LMR consiste en “*toda contribución privada aportada de forma altruista para la realización de proyectos o actividades culturales, para financiar la investigación científica, el desarrollo e innovación tecnológica, el deporte, la provisión de asistencia sanitaria..., o la participación en la realización de actividades de interés general*”.

En definitiva, la naturaleza y funciones genuinamente participativas del CRM habrían justificado, a juicio de este Consejo, la evacuación de una consulta previa de las previstas por el art. 32 bis LFAR, y, en todo caso (lo anticipamos ya) haber sometido el Anteproyecto al trámite de audiencia establecido por el art. 36 LFAR.

3. 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 29 de octubre de 2021, fue dictada por la DGT. La competencia *ratione materiae* de este órgano no resulta del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, regulador de la estructura orgánica de la Consejería actuante, cuyo art. 9.2.3 no contiene referencia alguna al mecenazgo, sino de la propia LMR, promulgada con posterioridad al precitado Decreto 43/2020.

En efecto, la DF 2ª LMR autoriza “*al Gobierno de La Rioja y al Consejero con competencias en materia de hacienda al desarrollo reglamentario de las medidas contenidas en la presente Ley*”; y numerosos preceptos de la LMR atribuyen funciones y competencias en materia de mecenazgo a la referida Consejería. Así, los arts. 3-a.5º y 9.3, la DA Única.2, la DF 1ª, e incluso el mismo art. 14.1 LMR, que determina que el CRM “*dependerá jerárquicamente*” de esa Consejería.

La razón de ser esto así es que las medidas legislativas contenidas en la LMR tienen una dimensión esencialmente tributaria, pues la realización por los particulares de contribuciones económicas que financien las actividades de los sujetos beneficiarios del mecenazgo (sujetos enumerados por el art. 3 LMR) acarrea diferentes efectos y beneficios de naturaleza fiscal. Por un lado, los establecidos por los arts. 7 a 12 LMR; y por otro, los contemplados por la Ley 10/2017 (Ley autonómica 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la CAR en materia de impuestos propios y tributos cedidos), cuyas previsiones en materia de IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), IPat. (Impuesto de Patrimonio) e ISD (Impuesto de Sucesiones y Donaciones) se han visto modificadas por la DF 1ª LMR.

En relación con estas medidas de naturaleza tributaria, este Consejo Consultivo no ignora que, a la fecha presente, en el curso de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Medidas fiscales y administrativas para el año 2022, se han presentado varias enmiendas encaminadas a la modificación de los arts. 8 y 10 LMR (así, por ejemplo, las que figuran en el BOPLR, Serie A, núm. 104, de 3 de diciembre de 2021, págs. 3504 a 3509).

Sea como fuere, es en este contexto como se explica que la DA Única.1 LMR cree *“un censo de mecenazgo, adscrito a la DGT de la Consejería competente en materia de hacienda, en el que se inscribirán aquellas personas y entidades que realicen contribuciones a cualquiera de los donatarios previstos en el artículo 3 de esta Ley.”*

Pues bien, a los efectos que ahora nos ocupan, esto supone que, conforme al art. 33.2 LFAR, la Resolución de inicio del presente procedimiento reglamentario (aunque también podría haber sido dictada por el propio Consejero de Hacienda) fue válidamente emitida por la DGT, a la que, como hemos visto, el ordenamiento jurídico atribuye competencias en materia de mecenazgo.

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 29 de octubre de 2021, dictada, como se ha expuesto, por el órgano competente, no contiene ninguna referencia al *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto 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 (D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19), cuestiones que la Resolución de inicio no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia *estatutaria* de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica de rango reglamentario, 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.

No obstante, las omisiones señaladas carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado porque: i) la Resolución de inicio ha sido dictada por un órgano competente para hacerlo, según hemos indicado; ii) la CAR tiene competencias estatutarias para regular la materia; y, además, la norma en tramitación ha de desarrollar una norma legal (la LMR) que le presta cobertura (al respecto, nos remitimos a las consideraciones contenidas en el F.J.3º de este dictamen en relación a la competencia estatutaria y a la cobertura legal del reglamento proyectado); y iii) porque, finalmente y desde una óptica *formal*, la mención a los distintos títulos competenciales autonómicos se realiza en la Memoria justificativa de 2 de noviembre de 2021, que complementa en esto a la Resolución de inicio.

4. 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.

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.

2. 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”.

En este caso, la Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada y la Memoria justificativa de 2 de noviembre de 2021 (que además se complementa con una Memoria de tramitación, de 3 de noviembre de 2021) cumple adecuadamente las prescripciones del precepto examinado.

En particular, sobre los efectos económicos de la norma proyectada, la Memoria justificativa argumenta que la creación del CRM *“no implica incremento del gasto público”* porque *“la Consejería competente en materia de hacienda... facilitará los medios necesarios para su funcionamiento y sus miembros no recibirán retribución alguna”*.

Este Consejo Consultivo considera que, efectivamente, la aprobación del Decreto proyectado no va a suponer nuevas obligaciones ni compromisos presupuestarios para la Hacienda autonómica: i) por un lado, porque la creación del CRM no va a tener lugar por virtud del Decreto en tramitación, sino que ha sido ya efectuada por la LMR, que es la auténtica norma creacional del CRM; y ii) por otro lado, porque su constitución y puesta en funcionamiento va a ser económicamente irrelevante ya que, conforme al art. 11 del Anteproyecto, *“la participación en el Consejo no conllevará retribución alguna”*.

5. 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 3 de noviembre de 2021.

6. 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 concurren 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) En el presente procedimiento, según exponen la Memoria justificativa de 2 de noviembre de 2021 y la Memoria de tramitación de 10 de noviembre 2020, el Anteproyecto no ha sido sometido al trámite de audiencia porque *“la materia objeto de regulación... se circunscribe a la organización de la Administración General de la CAR”, “afecta a la auto-organización administrativa y se limita a regular un órgano colegiado”.*

D) Como hemos señalado al analizar la omisión de la consulta previa, el reglamento proyectado habrá de regular la composición del CRM, que es un órgano consultivo y asesor de la APCAR, por lo que, en principio, la regla general de sometimiento del texto reglamentario al trámite de audiencia quedaría exceptuada.

Sin embargo, conforme antes se ha expuesto, la LMR exige que el CRM esté *“integrado tanto por agentes públicos como privados más representativos del sector en la CAR”*; y por ello, deberán estar presentes en él *“personas o entidades privadas relevantes”*. A la vista de las previsiones legales sobre su composición y funciones (arts. 13 y 14), es claro que el CRM constituye un instrumento para la participación de todos los sectores interesados en la definición y ejecución de la política autonómica en materia de mecenazgo.

Siendo ello así (como hemos razonado en otros dictámenes, por ejemplo en el reciente D.1/21), las normas que contiene el reglamento en tramitación no se limitarán a la mera *organización interna* de la Administración o del Sector público de la CAR, sino que desplegarán la inevitable *proyección externa*, ínsita en la misma naturaleza del CRM: un órgano, se reitera, con funciones *de participación*, y que, por ello mismo, no está compuesto estrictamente por autoridades o funcionarios de la CAR, sino también por representantes de instituciones y entidades ajenas a la Administración autonómica.

En definitiva, nos hallamos aquí ante la *excepción de la excepción* descrita por el art. 36.2 (párrafo primero, inciso primero) de la LFAR, pues la disposición objeto de este dictamen habrá de regular “*la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de*” las “*funciones u órganos*” de la APCAR.

Con ello, el trámite de audiencia resulta aquí preceptivo.

A nuestro juicio, la razón de ser de esa regla jurídica es clara, y del todo coherente con el sentido general del art. 36 LFAR, que se muestra evidente a la luz del art. 105.a) CE. Según ha recordado la STS de 12 de octubre de 2008 (RCas. 35/2006), el art. 105.a) CE “*viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*”.

Pues bien, si, por imperativo del art. 105.a) CE, debe darse audiencia a los ciudadanos (esto es, procurarse su participación) en los procedimientos de elaboración de aquellas disposiciones reglamentarias que afecten a sus “*derechos o intereses legítimos*”, también debe conferírseles audiencia cuando esas disposiciones incidan en la regulación de órganos que, precisamente, *institucionalizan* la participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, pues esas políticas, de un modo u otro, afectarán a sus derechos e intereses legítimos.

E) En definitiva, el que una norma reglamentaria sea de naturaleza organizativa no permite descartar, sin más, que carezca de efectos *ad extra* que obliguen a someterla a audiencia en el curso de su procedimiento de elaboración.

Así lo ha advertido la STS, 3ª, de 12 de diciembre de 2019 (RCas. 194/2018), en la que, interpretando el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y citando pronunciamientos previos, ha recordado 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 presente, no parecen necesarios mayores abundamientos para concluir que, al regularse las atribuciones, el régimen de funcionamiento y la composición del CRM (extremo éste que afecta a la presencia numérica que en él tienen los representantes de unos u otros sectores e intereses), el reglamento proyectado incidirá, en más o en menos, sobre las condiciones en las que, en lo sucesivo, tendrá lugar la participación de esos sectores e intereses en la determinación, ejecución y seguimiento de las políticas, planes y estrategias de la CAR en materia de mecenazgo y colaboración público-privada en la financiación de actividades de interés general.

F) Por ello, en suma, la Consejería actuante debería garantizar que el Anteproyecto sea objeto del correspondiente trámite de audiencia, con el fin de evitar la consecuencia que se seguiría de su omisión, consecuencia que es la establecida por el art. 47.2 LPAC'15, a saber, la nulidad de la propia norma reglamentaria, como ha señalado repetidamente la jurisprudencia, de entre la que puede citarse -a título de mero ejemplo- la antes referida STS de 12 de diciembre de 2019.

G) Sobre la manera en que, en este caso concreto, haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciar la *audiencia*.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: “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 afectados...”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: “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”.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR 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...”).

H) Por otra parte, es necesario recordar que, cuando la Ley atribuye a un órgano funciones de participación y representación de los intereses afectados por un determinado ámbito material de la actuación administrativa, la *audiencia corporativa* exigible en los procedimientos reglamentarios que versen sobre esa materia puede entenderse satisfecha para con las entidades representadas en dichos órganos si se ha garantizado en ellos la intervención de aquél órgano. Así lo hemos señalado, entre otros, en los dictámenes D.7/08, 56/13 y 63/13.

Recordemos que, en la materia que ahora analizamos, el mecenazgo se define como “*toda contribución privada aportada de forma altruista*” para realizar “*proyectos o actividades culturales*” o “*para financiar la investigación científica, el desarrollo e innovación tecnológica, el deporte, la provisión de asistencia sanitaria a través del Sistema Público de Salud de La Rioja o el Sistema Riojano de Servicios Sociales*” (art. 2.1 LMCAR).

Pues bien, a la vista de las clases de actividades susceptibles de ser financiadas a través del mecenazgo (culturales, deportivas, de investigación, sanitarias, de servicios sociales...), cabe recordar que, en la CAR, existen numerosos órganos que canalizan la participación de los distintos sectores comprometidos en cada uno de esos ámbitos.

Así, a título de simple ejemplo pueden citarse los Consejos Riojanos de Salud (arts. 57 y ss de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud); de Servicios Sociales (arts. 50 y ss de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales); de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (art. 15 de la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación); el Consejo Superior del Patrimonio Cultural Histórico y Artístico de La Rioja (art. 8 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja); o la Comisión intersectorial del Ejercicio Físico y del Deporte (art. 10 de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del Ejercicio físico y del deporte).

I) Proyectando lo expuesto hasta aquí al presente procedimiento reglamentario es claro que el Anteproyecto de Decreto debe ser sometido a la *audiencia pública o general* prevista por el art. 36.1 LFAR.

Además, el art. 4.1.e) del Anteproyecto prevé que formen parte del CRM “*cinco vocales de entre las organizaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro representativas de intereses colectivos de la región*”; y, por ello, parece también necesario que, en la tramitación de este Decreto, se preste *audiencia corporativa o específica* a aquellos colectivos y entidades cuya participación va a ser objeto de regulación por la norma proyectada.

Por un lado, debería darse audiencia a “*las organizaciones empresariales*” de La Rioja (piénsese, sin ánimo de ser exhaustivos, en la Federación de Empresarios de La Rioja o en la Cámara de Comercio); y, por otro, a las “*entidades sin ánimo de lucro representativas de intereses colectivos*”; Entidades que pueden ser oídas a través de los órganos participativos a los que antes hemos hecho referencia, de modo que puedan formular alegaciones sobre el Anteproyecto o bien los propios órganos participativos como tales, o bien las distintas instituciones, sectores e intereses representados en ellos; de lo que habrá de quedar constancia en las actas de las sesiones correspondientes, que deberían ser, en su caso, incorporadas al expediente del Anteproyecto.

J) Todo ello, con la única salvedad de que existieran “*razones graves de interés público*” que justificasen la supresión de ese trámite (art. 36.2-2 LFAR); razones que a este Consejo no se le alcanzan y que, en la hipótesis de concurrir, deberían motivarse convenientemente por la Consejería actuante.

K) En cuanto a la ordenación procedimental que, a criterio de este Consejo Consultivo, sería necesaria para subsanar la omisión advertida, nos remitimos al apartado 8 del presente Fundamento Jurídico Segundo.

7. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

B) Mediante oficio de 3 de noviembre de 2021, la SGT de la Consejería actuante recabó el informe del SOISP sobre el segundo borrador del texto. El SOISP emitió su parecer el 9 de noviembre de 2021; y sus observaciones dieron lugar a un tercer borrador, con las modificaciones que se exponen en la Memoria de tramitación de 10 de noviembre de 2021.

C) Ese mismo día 10 de noviembre de 2021, la Consejería tramitadora remitió el tercer borrador a los Servicios Jurídicos, que evacuaron su informe el 23 de noviembre de 2021, en sentido favorable al texto que le fue sometido y con una observación formal que fue incorporada a un cuarto borrador del Anteproyecto.

Por ello, en la tramitación de la fase de informes, la Consejería ha actuado con arreglo al art. 38.3 LFAR, ya que ha garantizado la intervención preceptiva y última de los Servicios Jurídicos, que exige el citado precepto según hemos reiterado en numerosos dictámenes (por todos, D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19).

8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final de tramitación de 24 de noviembre de 2021, que analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en el procedimiento reglamentario, a la que se acompaña un cuarto borrador de la disposición proyectada.

9. Subsanación.

A juicio de este Consejo Consultivo, las deficiencias señaladas en el apartado 6 de este Fundamento Jurídico deben ser subsanadas de un modo que asegure la ordenación lógica y cronológica del procedimiento reglamentario y la conservación de los demás trámites. Ese modo puede ser el siguiente:

1/ Someter el cuarto borrador de la disposición proyectada (al ser el más depurado) al trámite de audiencia de los interesados, en los términos razonados en el precedente apartado 6.

2/ Si (en una primera hipótesis), tras ese trámite de audiencia, la Consejería actuante estima que procede redactar un quinto borrador, éste debe ser sometido (siguiendo el orden de trámites establecido por el art. 38 LFAR) a la fase de informes, para recabar: primero, el del SOIPS (del que eventualmente puede derivarse la necesidad de elaborar un sexto borrador) y, por último, el de la DGSJ (del que eventualmente también podría derivarse un séptimo borrador).

3/ En tal hipótesis, 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.

4/ Finalmente, habría de recabarse preceptivamente un nuevo dictamen de este Consejo Consultivo.

5/ Por el contrario, si (en una segunda hipótesis) del precitado trámite de audiencia no resulta modificación alguna (y, por tanto, no se redacta un borrador nuevo y distinto del que ha sido ya examinado en la fase de informes preceptivos y por este Consejo), la Consejería actuante podrá introducir, en su caso, las modificaciones que considere oportunas a la vista de las observaciones formuladas por el Consejo Consultivo y elaborar la Memoria final a la que se refiere el art. 39.3 LFAR.

Tercero

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

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 el caso presente, el análisis de la competencia autonómica para aprobar el Decreto proyectado debe partir de una constatación fundamental cual es que la norma en tramitación no pretende abordar un desarrollo *general* de toda LMR, sino solo de un aspecto singular y concreto: la composición y régimen de funcionamiento del CRM.

Desde luego, la CAR ostenta diversos títulos competenciales para regular la actividad de mecenazgo. Si a través del mecenazgo pueden financiarse de manera altruista proyectos o actividades deportivas, culturales, de investigación científica, asistencia sanitaria o de servicios sociales, es claro que, sin ánimo de ser exhaustivos, la CAR puede establecer una regulación del mecenazgo al amparo de sus competencias exclusivas en materia de promoción del deporte (art. 8.1.27 EAR'99), cultura (art. 8.1.23 EAR '99), investigación científica y técnica (art. 8.1.24 EAR'99) o servicios sociales (art. 8.1.30 EAR '99); y de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad (art. 9.5 EAR '99).

Por otra parte, la CAR puede también atribuir incentivos fiscales al mecenazgo, siempre que lo haga en ejercicio de sus competencias normativas en materia tributaria; esto es, dentro del bloque o marco normativo conformado por: los arts. 156 y 157 CE; el art. 55 y la DA 1ª EAR '99; la LOFCA (LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA); la Ley 22/2009 (Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las CCAA de régimen común); y la Ley 21/2010 (Ley 21/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos del Estado a la CAR y de fijación y alcance de dicha cesión); bloque o marco normativo que hemos analizado *in extenso*, entre otros, en los dictámenes D.36/13 (F.J.3.6), D.30/19 (F.J. 13), o D.73/20 (F.J. 3.3), a los que nos remitimos.

Pero, esto dicho, el proyecto que ahora analizamos se ceñirá a desarrollar la composición y funcionamiento del CRM, de manera que tendrá una proyección casi exclusivamente organizativa; y, siendo ello así, su aprobación entrañará, en rigor, el ejercicio por la CAR de las competencias que le reconocen los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR'99 para la creación de su Administración y su Sector público.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto pues (como hemos señalado al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo), el legislador autonómico ha dictado la LMR.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13, o D.14/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

En lo que interesa a este dictamen, la LMR *“crea el CRM, con participación tanto pública como privada, como órgano consultivo y asesor en la materia, que determinará los programas que dan derecho a la aplicación de los beneficios fiscales previstos en esta ley”* (Apartado III de su Exposición de Motivos).

Los rasgos principales de la regulación legal del CRM son los siguientes:

1/ El CRM se configura como un órgano *“integrado en la Administración General de la CAR”* y dependiente *“jerárquicamente de la Consejería competente en materia de hacienda”*; tiene naturaleza de *“órgano colegiado consultivo y asesor”* de la Administración autonómica *“en materia de colaboración público-privada en la financiación de proyectos o actividades culturales de interés para la región”* (art. 14.1).

2/ Sus funciones son las establecidas por los arts. 13 y 14.2 LMR.

3/ En cuanto a su composición, *“se establecerá reglamentariamente”* (art. 14.3 LMR), con respeto a los siguientes mandatos legales: el CRM tendrá *“un máximo de quince miembros”* (art. 14.3 LMR), su composición obedecerá a *“criterios de paridad entre hombres y mujeres”* (art. 14.1 y 14.3 LMR), y en él estarán presentes *“personal de las Consejerías afectadas por razón de materia”, “representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria”* y *“personas o entidades privadas relevantes”*, dado que se pretende que el órgano esté *“integrado tanto por agentes públicos como privados más representativos del sector en la CAR”* (art. 14.1 LMR).

4/ Y, por lo que hace a su régimen de funcionamiento, el art. 14.4 LMR se remite al *“Capítulo II, Sección 3.ª”* LSP’15 (Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público) en todo aquello que no esté expresamente regulado por la propia LMR. De esta suerte, y según el tenor literal de esa remisión, se aplicarán supletoriamente al funcionamiento del CRM todos los artículos de la citada Sección 3ª LSP’15; esto es, los arts. 15 a 22 LSP’15; o sea: i) no sólo los preceptos que, de entre ellos, tienen carácter básico ex art. 149.1.18 CE, y según señala la DF 14.2ª LSP’15, es decir, los arts. 15 a 18 LSP’15; ii) sino también los que, conforme a la LSP’15, sólo resultan, en principio, aplicables *“a la Administración General del Estado”*, es decir, los arts. 19 a 21 LSP’15.

3. En cuanto al rango formal de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“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.

En fin, como se ha indicado anteriormente, la DF 2ª LMR “*autoriza al Gobierno de La Rioja y al Consejero con competencias en materia de hacienda al desarrollo reglamentario de las medidas contenidas en la presente Ley*”, por lo que es clara la habilitación legal conferida por el Poder legislativo al Gobierno autonómico para el desarrollo reglamentario de la LMR.

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

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Observaciones generales.

Como hemos expuesto, los arts. 13 y 14 LMR definen los elementos esenciales del CRM: su composición, funciones, naturaleza jurídica y normas de organización y funcionamiento.

En términos generales, el texto objeto de este dictamen merece a este Consejo Consultivo un juicio favorable, y, por su contenido, satisface adecuadamente el desarrollo reglamentario reclamado por la LMR en cuanto al CRM; ello, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan sobre preceptos concretos del Anteproyecto remitido.

2. Observaciones relativas al art. 3 (“Funciones”):

El art. 3 del Anteproyecto señala que “*son funciones del CRM las establecidas en el artículo 14*” LMR. A continuación, reproduce, casi literalmente, la lista ya establecida por el art. 14.2 LMR.

Al respecto, lo primero que debe advertirse es que, además de las funciones del art. 14 LMR, el CRM tiene asignada también la descrita por el art. 13 LMR (“*ejercer las correspondientes acciones de control de las modalidades de mecenazgo previstas en esta ley, incluyendo la verificación del destino de las donaciones para los fines comprendidos en el artículo 1*”), a la que el art. 3 del texto analizado no hace mención alguna.

Por otra parte, la transcripción del art. 14.2 LM ni siquiera resulta del todo exacta:

1/ Por un lado, porque el texto proyectado omite reproducir la función a la que se refiere el art. 14.2.l) LMR, omisión que parece deberse a un error.

2/ Por otro, porque el art. 3.h) se aparta ligeramente de la redacción del precepto legal correspondiente (el art. 14.2.h) LMR); ya que, mientras éste describe como función del CRM la de “*facilitar a las entidades demandantes de mecenazgo mecanismos para potenciar la incorporación de los más reconocidos mecenas a sus órganos de gobierno*”, el art. 3.h) utiliza la expresión “*colaborar con las entidades demandantes para potenciar*”.

Vaya por delante que ambas locuciones (*facilitar a* y *colaborar con*) tienen sentidos semejantes, lo que descarta que la norma reglamentaria sea contraria a la Ley. Pero, además de que esos sentidos no son exactamente coincidentes, sobre todo, resulta claro que, con este tenor, la norma reglamentaria estaría más *redactando de otra manera* lo ya establecido por el precepto legal que cumpliendo con su misión, que es la de concretarlo y pormenorizar sus mandatos.

Para concluir, a pesar de que el art. 14.2.k) LMR habilita al titular de la potestad reglamentaria a asignar al CRM “*otras*” funciones, no parece ser propósito del redactor del texto ahora analizado el incrementar las atribuciones del CRM, ya que, como se señala, el art. 3 del Anteproyecto no prevé la asignación al CRM de ninguna otra función distinta de las ya previstas por la LMR.

Pues bien, de todo lo expuesto hasta aquí se desprende que el art. 3 del texto reglamentario carece de un contenido normativo propio, y que no añade nada a lo ya establecido por la LMR.

En línea de principio, los preceptos de un reglamento que se limitan a reproducir o transcribir los de la norma legal que aquél desarrolla resultan innecesarios y superfluos. Y con más motivo aún si, como es el caso, esa reproducción o transcripción no es exacta, pues las diferencias entre una y otra normas (omisiones o cambios de redacción) pueden acarrear distorsiones y dudas interpretativas, que es preciso evitar.

Por todo ello, parece más lógico que el art. 3 se limite a señalar que las funciones del CRM son las establecidas por los arts. 13 y 14 de la LMR.

3. Observaciones relativas al artículo 4 (“Composición”).

El artículo 4 regula la composición del CRM, y suscita a este Consejo Consultivo las siguientes consideraciones.

A) El art. 4.1.d) dispone que, entre otros miembros, formarán parte del CRM, como *“vocales políticos”, “un representante por cada uno de los Grupos integrantes del Parlamento de La Rioja, que serán nombrados y cesarán, discrecionalmente, mediante Resolución del titular de la Consejería competente en materia de hacienda”*.

Este apartado obliga a formular las siguientes objeciones.

1/ Como puede verse, el precepto transcrito determina que integren el CRM representantes de *“los Grupos Parlamentarios”*, algo que resulta contrario a lo establecido por el art. 14.1 LMR, a cuyo tenor el CRM contará entre sus miembros con *“representantes de los Partidos políticos con representación parlamentaria”*, que es cosa distinta. A todas luces la LMR ha querido que quienes estén representados en el CRM sean los Partidos políticos (aquellos que tengan representación en el Parlamento de La Rioja), y no los Grupos Parlamentarios.

La distinción es sustancial y acarrea consecuencias que no son de mero detalle. Basta con reparar en el Grupo Parlamentario Mixto, que es un único Grupo Parlamentario pero que puede eventualmente albergar a diputados de varios partidos (arts. 24.1 y 24.5 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, BOPLR, Serie A, nº 95, de 18 de abril de 2001). Con el tenor que luce en el art. 4.1.d) del Anteproyecto sería el Grupo Mixto quien enviara un (único) representante al CRM. Por el contrario, conforme al art. 14.1 LMR, *todos* partidos que integren el Grupo Mixto deben poder enviar su representante al CRM pues *todos* ellos tienen *“representación parlamentaria”*, que es lo que el art. 14.1 LMR exige. Y la tienen aunque esa representación no sea suficiente para configurar un Grupo Parlamentario propio, requisito que el art. 14.1 LMR no impone y que no puede ser establecido por el Decreto proyectado, que, si así lo hiciera, incurriría en un claro exceso reglamentario y resultaría nulo (art. 47.2 LPAC’15).

2/ Por otra parte, es evidente que, para que el CRM responda adecuadamente a su finalidad representativa, el representante de cada partido político ha de ser *designado* por ese partido. Esto es: debe corresponder a cada partido concretar la identidad de la persona que haya de representarle en el CRM.

Por el contrario, de la lectura del art. 4.1.d) se desprende que la competencia para nombrar y cesar a esos “*vocales políticos*” -y además para hacerlo “*discrecionalmente*”- sería del titular de la Consejería de Hacienda. Como es obvio, esta previsión resulta contraria a la naturaleza representativa del CRM, y, más aún, supondría una vulneración de la autonomía de cada partido político para elegir a la persona que haya de representarle en el CRM. Autonomía que, si se repara bien en ello, tiene una innegable relevancia constitucional pues es una manifestación del libre ejercicio de la actividad de los partidos políticos, proclamado por el art. 6 CE.

Un análisis conjunto del art. 4.1.d) y de los arts. 5.3 y 6.3.a) del Anteproyecto permite inferir que la voluntad del redactor del texto no es la que resulta del tenor literal del art. 4.1.d). El art. 5.3 indica que “*los demás vocales del Consejo*” (incluyendo entre esos “*demás vocales*” a los “*vocales políticos*”) “*serán nombrados y cesados, mediante resolución, por el titular de la Consejería competente en materia de hacienda tras su designación o revocación por los organismos correspondientes en cada caso.*” Y el art. 6.3.a) establece que una de las causas por las que puede concluir el mandato de los miembros del CRM es la “*revocación en el cargo acordada por la persona o institución que lo designó*”.

Aunque el art. 5.3 no concreta cuáles sean esos “*organismos correspondientes*”, resulta obvio que tanto el art. 5.3 como el art. 6.3.a) distinguen entre la “*designación o revocación*” de los representantes, por un lado, y la *formalización* de su nombramiento y cese, por otro.

Así, parece que, bajo la redacción del texto, late la intención de que en el caso de los “*vocales políticos*”, corresponda a cada Grupo parlamentario *designar* a un representante (esto es, decidir qué persona haya de serlo), o *revocar* esa designación; y que, tras esa designación (o revocación), sea competencia del Consejero de Hacienda *formalizar* esa decisión dictando al efecto una Resolución de nombramiento o cese. Esa distinción conceptual sería correcta, si bien con la importante salvedad antes realizada: a saber, que la *designación o revocación* de los representantes compete a los Partidos políticos con representación parlamentaria y no a los Grupos Parlamentarios.

3/ En suma, con su actual redacción el art. 4.1.d) merece a este Consejo un juicio desfavorable. A nuestro criterio: i) la expresión “*un representante por cada uno de los Grupos integrantes del Parlamento de La Rioja*” debe ser sustituida por “*un representante por cada Partido con representación en el Parlamento de La Rioja*”. ii) habría de

explicitarse (bien en el propio art. 4.1.d) o en el art. 5.3) que la designación de los representantes de los Partidos con representación parlamentaria y la revocación de esa designación corresponde a cada Partido político; y iii) debería suprimirse del art. 4.1.d) el adverbio “*discrecionalmente*”, ya que formalizar el nombramiento o cese de quien ha sido designado (o revocado) como representante por un Partido político ha de ser, para el titular de la Consejería de Hacienda, una suerte de *acto debido*.

B) El **art. 4.1.e)** dispone que el CRM estará también integrado por “*cinco vocales de entre las organizaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro representativas de los intereses colectivos de la región. Su nombramiento y cese se realizará de igual modo que el previsto en el apartado anterior*”.

Al igual que sucedía en el apartado 4.1.d), también en este caso el art. 5.3 señala que ese nombramiento y cese tendría lugar “*tras su designación o revocación por los organismos correspondientes en cada caso*”. Sin embargo, a diferencia de lo que acontece con los representantes de los Partidos políticos (que es evidente deben ser designados o revocados por los propios Partidos), en el caso de los representantes de entidades empresariales o entidades sin ánimo de lucro, la norma proyectada guarda silencio sobre los criterios o procedimientos con los que va a determinarse qué organizaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro han de estar representadas en el CRM; y tampoco aclara a quién corresponde, no ya *formalizar* el nombramiento y cese de esos representantes (es claro que al Consejero de Hacienda), sino *designarlos* o revocar su designación.

Creemos que esa omisión somete a una completa indeterminación una materia que incide directamente en la propia composición del CRM y que puede comprometer la efectividad de su función representativa. Por ello, esta cuestión debería regularse debida y detalladamente, bien en el propio Decreto proyectado (alternativa que este Consejo estima sin duda preferible por razones de sistemática y de jerarquía normativa); o bien mediante Orden del Consejero de Hacienda, al que la DF 2ª LMR también habilita para dictar disposiciones reglamentarias de desarrollo, como igualmente habrá de hacer la DF 1ª del Decreto en tramitación, en el caso de aprobarse con la redacción que luce en el texto del Anteproyecto.

C) Como consideración general a todo el art. 4 del Anteproyecto debe recordarse que el art. 14.3 LMR limita el número de miembros del CRM, que no podrá exceder de quince.

Con su Presidente (art. 4.1.a), su Vicepresidente (art. 4.1.b) y los “*cinco vocales*” del art. 4.1.e), el CRM ya contará con siete miembros. A ellos han de añadirse, conforme a los arts. 4.1.c) y 4.1.d), los “*vocales natos*” y los “*vocales políticos*”. Es decir, los titulares de las Consejerías competentes “*educación, cultura, deporte, servicios sociales y salud*” (vocales natos), y -según la actual redacción del art. 4.1.d- “*un representante por cada uno de los Grupos integrantes del Parlamento de La Rioja*” (vocales políticos).

No resulta impensable que la suma de vocales políticos y natos pueda llegar a exceder de ocho, en función de cuáles sean, en lo sucesivo, los Partidos con representación en el Parlamento de La Rioja y las Consejerías en que se organice la estructura del Gobierno autonómico. Por ello, el Decreto debería prever alguna fórmula para acomodar esas eventualidades al número máximo de miembros exigido por el art. 14.3 LMCAR, o establecer con cargo a qué categoría o categorías de representantes habrían de hacerse las correspondientes reducciones.

4. Observación relativa al art. 5.3 (“*Nombramientos y ceses*”).

En relación con este precepto, nos remitimos a las consideraciones que se acaban de hacer sobre los arts. 4.1.d) y 4.1.e).

5. Observación relativa al art. 6 (“*Duración de los cargos, reelección y cese de las personas vocales del Consejo*”).

Conforme a los arts. 6.1 y 6.2 del Anteproyecto: “1. *La duración en el cargo de los vocales que integran la participación institucional tendrá carácter indefinido y estará sujeto siempre al cese en el cargo en que se fundamenta su designación*”; “2. *La duración del cargo del resto de los vocales será de cuatro años, pudiendo ser reelegidos al término de su mandato*”.

El Anteproyecto no emplea en ninguna otra ocasión la expresión “*participación institucional*”, por lo que el art. 6.1 resultaría más inteligible si aclarase que por “*vocales que integran la participación institucional*” se entienden quienes ostenten la Presidencia y la Vicepresidencia, los “*vocales natos*” y los “*vocales políticos*”.

6. Observación relativa al artículo 9 (“*Convocatoria*”).

El art. 9 del Anteproyecto establece el régimen de convocatoria del CRM, y lo hace en unos términos que no merecen objeción alguna a este Consejo.

Sin embargo, ni el artículo 9 del Anteproyecto, ni ningún otro regulan específicamente el *quorum* para la constitución del CRM.

Como hemos reiterado ya, de acuerdo con el art. 14 LMR, el CRM está integrado, además de por representantes del Gobierno y del Parlamento autonómicos, por “*personas o entidades privadas relevantes*”, que, en los términos del art. 4.1.d) del Anteproyecto, serán representantes de “*organizaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro*”.

Esta composición -que es coherente con las funciones consultivas, asesoras y de participación que al órgano confía el art. 14 LMR- le incluye dentro de los órganos colegiados a los que se refiere el art. 15.2 LSP'15:

“Los órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”.

Pues bien, en relación con el *quorum* necesario para la válida constitución de estos órganos, el art. 17.2 inciso segundo LSP'15 contiene previsiones diferentes a las que rigen para los órganos colegiados en los que no concurren esas características. Y es que:

“Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces”.

Por ello, resultaría necesario incluir en el Anteproyecto un mecanismo de designación de los correspondientes “Portavoces” de las organizaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro representadas en el CRM, con el fin de proporcionar la necesaria seguridad jurídica en la regulación de los requisitos mínimos para la válida constitución del órgano.

Por razones sistemáticas, la ubicación más lógica de esas previsiones sería el art. 9, o incluso un artículo específico situado entre los actuales arts. 9 y 10.

7. Observación relativa al art. 12 (“Funcionamiento”).

Según el art. 12.1 del Proyecto examinado:

“En lo no previsto en el presente Decreto, el CRM se regirá en su funcionamiento, en primer lugar, por lo dispuesto en el Capítulo IV del Título I (artículos 17 y 18) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público y, en su defecto, por lo dispuesto en el Capítulo II, Sección 3ª, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”

Por el contrario, el art. 14.4 LMR establece que:

“En las cuestiones no previstas en la presente norma con respecto a la organización y funcionamiento del CRM se aplicará lo dispuesto en el Capítulo II, Sección 3.ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a órganos colegiados.”

Como puede comprobarse, el art. 12.1 del Anteproyecto contraviene nítidamente el art. 14.4 LMR porque interpone como norma legal supletoria de primer grado la Ley autonómica 3/2003, a la que el art. 14.4 LMR no hace alusión alguna. Por ello, este Consejo lo dictamina desfavorablemente y entiende necesario que se ajuste a lo previsto por el art. 14.4 LMR.

En todo caso, y al hilo de esta observación atinente al art. 12.1 del Anteproyecto, este Consejo considera necesario hacer una reflexión sobre el art. 14.4 LMR. Si bien se observa, la “Sección 3ª” del “Capítulo II” de la LSP’17 (los arts. 15 a 22) está compuesta por dos Subsecciones. La Subsección primera (los arts. 15 a 18 LSP’15) es aplicable a *todos* los órganos colegiados, pues tiene carácter formalmente básico, conforme a la DF 14ª LSP’15. Sin embargo, la Subsección segunda (arts. 19 a 22 LSP’15) no tiene carácter básico y por ello, en principio, solo se refiere a los “*órganos colegiados en la Administración General del Estado*” (que es precisamente la rúbrica de esa Subsección segunda).

Vaya por delante que, a nuestro criterio, habría resultado técnicamente más correcto que el art. 14.4 LMR hubiera limitado su remisión a la Subsección 1ª (es decir, a los arts. 15 a 18 LSP’15), pues la regulación contenida en la Subsección segunda (arts. 19 a 22) -que la propia LSP’15 limita a los órganos colegiados de la Administración General del Estado- queda sustituida, en el ordenamiento autonómico y para los órganos colegiados de la APCAR, por los arts. 17 y 18 de la Ley de la CAR 3/2003.

Parece ser que esa imprecisión en la que incurre el art. 14.4 LMR se pretende ahora corregir, siquiera sea parcialmente, mediante el Decreto en tramitación. Pero, por evidentes motivos de jerarquía normativa (cfr, arts. 9.3 CE y 47.2 LPAC’15), eso no resulta posible. De tal modo, y como es evidente, cualquier modificación de la LMR debe hacerse mediante una norma de igual rango, es decir, por medio de otra Ley autonómica, y así nos permitimos exponerlo al Gobierno de La Rioja, que, si lo considera conveniente, puede ejercer al respecto la iniciativa legislativa que estatutariamente le corresponde (art. 20 EAR’99).

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto, se advierten las omisiones analizadas en el apartado 6 del Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen, que deben ser subsanadas en la forma señalada en el apartado 9 de dicho Fundamento de Derecho Segundo.

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, en particular en relación con los arts. 4.1.d), 4.1.e) y 12.1.

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