

En Logroño, a 18 de marzo de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

12/22

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 crea y se establece el régimen jurídico del registro electrónico de apoderamientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En este dictamen, emplearemos las siguientes siglas y abreviaturas:

-AGE= Administración General del Estado.

-APCAR = Administración pública de la CAR.

-art/s.= artículo/s.

-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 del Gobierno de La Rioja.

-D.= Dictamen.

-DA= Disposición/es adicional/es.

-DD= Disposición derogatoria.

-DF= Disposición/es final/es.

-DG = Dirección/Director/a General.

-DGAD= Dirección General de Avance Digital del Gobierno de La Rioja.

-DGCP= Dirección General de Control Presupuestario del Gobierno de La Rioja.

-DGPCDH= Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos del Gobierno de La Rioja.

-DGTBG= Dirección General de Transparencia y buen Gobierno del Gobierno de La Rioja.

-DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

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

-EEAA= Estatutos de Autonomía.

-EM= Exposición de motivos.

-FJ= Fundamento jurídico o de Derecho.

-Fol.= Folio/s.

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

-LCCR'01= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

-LFAR= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada por la Ley (de la CAR) 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.

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

-LHR= Ley (de la CAR) 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

-LO= Ley Orgánica.

-LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.

- LSP= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.
- LSPR= Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector público de la CAR.
- RCCR'02 = Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RDL= Real Decreto Ley.
- RDLeg.= Real Decreto Legislativo.
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica de la Consejería actuante.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos del Gobierno de La Rioja.
- SS.= Sentencias.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.

Primero

El expresado titular de la Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de 11 de marzo de 2021, dictada por la SGT.
- Certificado de la DGTBG, fechado el 14 de enero de 2022, del cumplimiento del trámite de audiencia (del 18 de marzo al 12 de abril de 2021).
- Memoria justificativa de la SGT, de 29 de abril de 2021, que examina los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, su contenido, necesidad, carencia de impacto económico y de cargas administrativas, y el procedimiento que ha de seguirse para su aprobación. Se rechaza también la única alegación presentada en la fase de audiencia.
- Borrador (1º) del Decreto y Anexos I, II, III, IV y V, sin fecha.
- Memoria inicial de la SGT, de 4 de mayo de 2021, que examina los antecedentes de la nueva norma y su contenido; así como el *iter* procedimental seguido hasta ese momento en la tramitación del Anteproyecto de Decreto y el que deberá seguirse a continuación. Se informa también que, en virtud de las facultades de coordinación normativa que ostenta la SGT, “*se han realizado una serie de modificaciones puntuales de redacción*”.
- Borrador revisado (2º Borrador) por la SGT

-Diligencia de 4 de mayo de 2021, por la que la SGT declara formado el expediente de elaboración de la disposición general y ordena la evacuación de los siguientes trámites.

-Oficios de 4 de mayo de 2021, por los que la citada SGT recaba los informes de la DGAD y la DGPCDH.

-Informe, de 20 de mayo de 2021, de la DGAP.

-Informe, de 26 de mayo de 2021, de la DGPCDH.

-Memoria de tramitación de la SGT de 26 de mayo de 2021. En relación a los informes emitidos, se acepta la observación de la DGPCDH y se modifica el art. 5.3.

-Oficio de la SGT, de 27 de mayo de 2021, recabando informe a la DGSJ.

-Informe de la DGSJ, de 16 de junio de 2021, que contiene unas “*consideraciones generales*” (competencia de la CAR, objeto de la norma y cumplimiento de trámites) y unas “*consideraciones sobre el texto del Anteproyecto de Decreto*”. En lo sustancial, el informe es favorable al texto del borrador, si bien aconseja introducir en él dos modificaciones.

-Borrador (3º) del Anteproyecto, sin fecha.

-Formulario de alta individual en el *Registro Electrónico de Apoderamientos de la AGE* (APODERA), de 21 de julio de 2021, al efecto de comenzar la puesta en preproducción y adaptaciones técnicas.

-Diligencia de constancia, de 25 de octubre de 2021, del SOISP, relativo a la incorporación del Registro de la CAR a la aplicación informática desarrollada por la AGE (APODERA). En ella se da cuenta de las causas de la demora en la implantación del aplicativo necesario, que se explica, en esencia, en el retraso de la aprobación de la anunciada nueva Orden Ministerial reguladora del Registro Electrónico de Apoderamientos. Ello dio lugar a la suspensión de la tramitación del Decreto autonómico.

-Informe complementario, de 29 de diciembre de 2021, del SOISP. En él, a la vista de la regulación contenida en la nueva *Orden PCM/1384/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado*, el SOISP propone varias modificaciones en el texto del Anteproyecto de la CAR.

-Borrador (4º) del Anteproyecto; Anexos I, II, III, IV y V; y aceptación por la persona apoderada, sin fecha.

-Memoria de tramitación, de 12 de enero de 2022, de la SGT, en la que repasa el *iter* procedimental seguido, sus últimas incidencias y, a la vista de los cambios puntuales efectuados por el SOISP, tras la aprobación de la citada Orden estatal, concluye en la necesidad de recabar un nuevo informe de los Servicios Jurídicos.

-Oficio de la SGT, de 13 de enero de 2022, recabando informe a la DGSJ.

-Informe de la DGSJ, de 14 de enero de 2022, en el que se concluye que el Decreto es conforme a derecho y se informa favorablemente.

-Memoria final, de 18 de enero de 2022, del SGT, que concluye informando favorablemente el Decreto sometido a dictamen.

-Borrador (5º) del Anteproyecto, sin fecha.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de enero de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 21 de enero de 2022, el Excmo. 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 21 de enero de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

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

En este caso, el carácter preceptivo de nuestro dictamen resulta evidente dado que el Anteproyecto de Decreto en tramitación constituirá, en el caso de aprobarse, el desarrollo reglamentario de la LAER'14, en cuyo art. 17, se prevé la creación reglamentaria de un Registro de representación electrónica de la CAR. Asimismo, en su DF 10ª *“Se habilita al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta ley”*.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

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

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

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

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

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que 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 apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

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

En el presente caso, el Anteproyecto de Decreto no se ha sometido a esta consulta previa, si bien, como señala el informe de 4 de mayo de 2021 de la SGT de la Consejería actuante, se dan, en efecto, las circunstancias previstas que permiten omitir este trámite: “la norma no tiene un impacto significativo en la actividad económica” y “no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, puesto que [...] no se incluye ninguna obligación para los ciudadanos, dado el carácter de voluntariedad de la norma”.

Por tanto, ese trámite preliminar debe entenderse por adecuadamente cumplido.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

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

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 11 de marzo de 2021, fue dictada por la SGT de la *Consejería de Hacienda y Administración Pública*, la cual, a tenor de lo establecido por el art. 9.2.2. z) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y

sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, corresponde “*La declaración y gestión de los servicios comunes de tramitación electrónica de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como el catálogo de procedimientos, el registro de representantes, las notificaciones electrónicas, las comunicaciones internas, entre otras, con el apoyo de la Dirección General de Avance Digital en la implantación de la administración electrónica en la administración general de La Rioja*”.

En definitiva, la SGT era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

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

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 11 de marzo de 2021, que se adecua a lo establecido por el precepto citado, encarga la elaboración de primer borrador del Decreto al SOISP.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Consta en el expediente una Memoria inicial justificativa, de 29 de abril de 2021, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR. En relación con su incidencia en el ordenamiento vigente, subraya que la aprobación de esta norma no afecta a ninguna de sus disposiciones.

En cuanto al estudio económico previsto por el art. 34.3 LFAR, la Memoria inicial justifica su omisión, dado que la norma no generará “*coste económico alguno*”, teniendo en cuenta que se adoptará la solución tecnológica desarrollada por la AGE, “*El coste — continua— sería el valor en horas que supone al personal de la Dirección General de Avance Digital la conexión*”.

Igualmente, no se ha incluido una memoria de cargas administrativas *ex art. 34.1 LAER’14*, a la vista de que el Decreto “*no genera ninguna carga administrativa ni obligación añadida a la ciudadanía ni a las empresas, ya que el Registro es totalmente voluntario y existen otros medios de acreditar la representación*”.

La Memoria viene acompañada en el expediente remitido a este Consejo de un borrador de Decreto y de 5 Anexos, sin fecha, lo que dificulta la comprensión de este Consejo de su proceso de tramitación, debiendo subsanarse en un futuro.

No obstante, cabe deducir de la Memoria que se trata del borrador inicial elaborado por el SOISP, que fue sometido al trámite de audiencia previsto por el art. 36 LFAR.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la SGT de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia SGT.

2. La SGT de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la SGT podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 4 de mayo de 2021.

5. Trámite de audiencia.

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

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del

Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando 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, la Consejería actuante dio correcto cumplimiento al art. 36.1 LFAR, pues, según consta en el Certificado emitido por la DGTBG, de 14 de enero de 2022, abrió la audiencia *pública* o *general* establecida con carácter obligatorio por el art. 36.1 LFAR, por un plazo de quince días hábiles (del 18 de marzo al 12 de abril de 2021) para que cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto pudieran hacerlo.

Concluido el plazo de audiencia, sólo se recibió una alegación, que fue rechazada por la SGT (cfr. Memoria justificativa 29 de abril de 2021).

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 LFAR:

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

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

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

Esta fase procedimental se ha desarrollado del modo que sigue:

A) Con carácter previo, y aunque no constituyeran trámites de informe preceptivo, ha de señalarse aquí que la SGT, por oficios de 4 mayo de 2021, remitió el borrador, de la norma a la DGAD y a la DGPCDH, si bien, únicamente ésta última (26 de mayo de 2021), formuló una observación en relación con los arts. 5.3 y 6.1.b).

Es difícil, no obstante, determinar con exactitud el borrador que les fue remitido.

Cabe deducir de la Memoria justificativa, de 29 de abril de 2021, que el *primer borrador* incluido en el expediente es el sometido a audiencia pública, si bien con dos modificaciones puntuales que responden a la aprobación al Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

El borrador que consta en segundo lugar en el expediente y que se titula como “*Borrador revisado*”, dados los términos de la Memoria de tramitación de la SGT, de 4 de mayo de 2021, sería el resultado de las “*modificaciones puntuales de redacción*”, que no se especifican, introducidas por la SGT al borrador inicial o primero.

Sin embargo, dicha conclusión resulta errónea, dado que constan ya, en este segundo borrador disponible, algunas modificaciones que tienen su origen en el antedicho informe de la DGPCDH de 26 de mayo de 2021 y en el de los Servicios Jurídicos de 16 de junio de 2021.

Por otra parte, el *tercer borrador* que se incluye, tras el informe de dichos Servicios Jurídicos, salvo error de este Consejo, es idéntico al Borrador revisado o segundo.

Seguidamente, la tramitación del Anteproyecto de Decreto quedó en suspenso a la espera de la aprobación de la anunciada nueva Orden ministerial reguladora del Registro de Apoderamientos, en tanto es la plataforma tecnológica estatal la que acogerá el registro autonómico.

Pues bien, tras la aprobación de la Orden, el 9 de diciembre de 2021, el SOISP emitió un informe complementario (29 de diciembre de 2021), en el cual, a la vista de esta nueva norma, propone diversas modificaciones del texto del Anteproyecto, que se plasman en el *cuarto borrador* obrante en el expediente.

Finalmente, hay un *quinto borrador* que, a tenor de la Memoria de tramitación de la SGT, de 12 de enero de 2022, únicamente ha incorporado el modelo de carátula de la disposición y la referencia al Consejo Consultivo en la parte expositiva.

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), aunque no quede viciada la validez de la tramitación, resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente relacione de manera clara las modificaciones operadas en cada fase o identifique las mismas en el propio texto del nuevo borrador. Ello pasa también por identificar, de forma precisa, a que responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente, así como la fecha de su elaboración.

B) El borrador del Decreto se ha elaborado por el SOISP, por lo que, tal y como observa la Memoria justificativa, de 29 de abril de 2021, no resultaba preciso, en este caso, someterlo al informe previsto en el artículo 4.2 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos.

C) El 27 de mayo de 2021, la SGT remitió el “*borrador revisado de decreto*” a la DGSJ, que se pronunció en sentido favorable (informe de 16 de junio de 2021), si bien realizó dos observaciones: i) una, en relación con la redacción del art. 8.3, aceptada por la SGT; y ii) otra, relativa a la introducción en la parte expositiva de la norma del título competencial habilitante, que es rechazada

D) La aprobación de la nueva *Orden ministerial, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado*, motivó que el SOISP propusiese algunas de modificaciones puntuales

de varios preceptos del Anteproyecto de Decreto y de sus anexos, a fin de acomodar las dos normas, dando lugar al cuarto borrador del Decreto.

Valorados por la SGT (12 de enero de 2021) los cambios efectuados, concluye —a juicio de este Consejo acertadamente— que, dada su escasa entidad, no es preciso abrir de nuevo la fase de informes y audiencia pública:

“por un lado carecen de la relevancia suficiente como para someterlos de nuevo a los trámites de audiencia y de los informes de las direcciones generales de Avance Digital y de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, y por otro son modificaciones derivadas de decisiones de instancias superiores a las que debemos plegarnos —como el bastanteo de los poderes generales ante todas las administraciones por la Abogacía del Estado—. Por otra parte, algunos cambios como el que se indica en el párrafo siguiente resulta en una simplificación para los interesados, de modo que tampoco parece que un cambio a mejor requiera el reinicio de trámites”.

Sin embargo, la SGT entiende que resulta relevante, como para solicitar un nuevo informe a la DGSJ, la sustitución, en el artículo 6.3, de los estatutos de las personas jurídicas en el caso de los bastanteos de cargos por una declaración responsable.

A juicio de este consejo, la decisión de la SGT de recabar un nuevo informe jurídico resulta del todo acertada. Ahora bien, es conveniente precisar que, dejando al margen las correcciones meramente formales, dicho informe resulta siempre necesario, al margen de la mayor o menor relevancia que, *a priori*, se otorgue a las modificaciones operadas.

Tal y como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, D.89/18 o D.75/19), a tenor del art. 39.3 LFAR la intervención de la DGSJ tiene carácter preceptivo y último.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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

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

consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 18 de enero de 2021, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR y a la que se acompaña el quinto borrador de la disposición proyectada.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, si bien se insiste en la necesidad de identificar, de forma precisa, a que responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente, así como la fecha de su elaboración.

Tercero

Competencia, cobertura y rango de la norma proyectada

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

A) 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, resulta claro, a juicio de este Consejo Consultivo, que la CAR dispone de los títulos competenciales que habilitan la creación y regulación de un Registro Electrónico de Apoderamientos.

En el marco del derecho/obligación de las personas a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas, reconocido en nuestra legislación administrativa básica, el Anteproyecto de Decreto se dicta, como ha quedado señalado, en aplicación directa del artículo 17 LAER'14 (“*Para hacer posible el ejercicio del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos, se creará un Registro de representación electrónica de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Reglamentariamente se regulará la organización, estructura y funcionamiento de dicho registro*”). Ley, que al igual que este Decreto de desarrollo, encuentra su fundamento en las competencias atribuidas a la CAR en el artículo 8.Uno.1 EAR'99 (“*La organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de*

autogobierno”), y cabe añadir, más específicamente, en el art. 8.Uno.2 EAR’99 (“*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*”).

A su vez, se da cumplimiento a lo previsto con carácter básico, en el art. 6 de la LPAC’15, el cual obliga a las CCAA a disponer, justamente, de un registro electrónico de apoderamientos —en el que deberán inscribirse, *al menos*, los de carácter general otorgados *apud acta*, presencial o electrónicamente, por quien tenga la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo a favor de un representante para actuar en su nombre ante las administraciones públicas— y a aprobar los modelos de poderes inscribibles en él, cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración. Cabe además recordar, a este último respecto, que la STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 8, declaró inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 6.4 que preveía la aprobación estatal, con carácter básico, de los “*modelos de poderes inscribibles*”, al exceder la competencia estatal del art. 148.1.18^a. En suma, para el TC la interoperabilidad entre registros exigida por la LPAC’15, venía ya afrontada en su art. 6.3 al fijar el contenido mínimo de los asientos registrales y, en cualquier caso, quedaban abiertas las fórmulas de colaboración si resultaba necesaria el manejo de técnicas de normalización.

Por último, debemos citar también el art. 32 del reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que incluye, como medio de acreditación de la representación, entre otros, “*la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente o en sus registros particulares de apoderamientos*”.

B) Según hemos indicado en casos similares al que nos ocupa (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13 o D.89/18 entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que, cuando la competencia estatutaria de la CAR ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley (en este caso, por la LAER’14), la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que la Ley autonómica le marque, resultará amparada por la misma.

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, es el Decreto que ahora se pretende aprobar el que, en realidad, viene a dar cumplimiento preciso de la normativa estatal básica, haciendo preciso, por tanto, examinar su adecuación a ésta. Pues bien, este Consejo no observa en la regulación proyectada ningún aspecto que sobrepase los límites establecidos de la competencia autonómica. En particular:

1/ En relación con el art. 6 LPAC'15 (*“Registros electrónicos de apoderamientos”*): i) el art. 4 del Anteproyecto acoge la información mínima que deben contener los asientos registrales y la tipología de poderes inscribibles (art. 6.3 y 6.4 LPAC'15); ii) el art. 6 prevé la comparecencia personal y electrónica (art. 6.5 LPAC'15); y iii) el art. 9 establece la validez máxima de 5 años del apoderamiento y la posibilidad de revocación, prórroga y renuncia (art. 6.6 y 7 LPAC'15).

2/ El art. 6.3 del Anteproyecto, en el supuesto de apoderamiento a una persona jurídica, exige sólo una *“declaración responsable que acredite que se contempla la posibilidad de representar a terceros ante las Administraciones Públicas en los Estatutos de dicha persona jurídica”*, lo cual evita tener que aportar éstos. Ello, a juicio de este Consejo, no compromete la obligada comprobación de la existencia de dicha posibilidad derivada del art. 5.2 LPAC'15.

3/ La DA 1ª *“adopta la solución tecnológica desarrollada por la Administración General del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”*. Nada hay que objetar al respecto, sino más bien subrayar, precisamente, la pertinencia de esta vía para dar al nuevo registro el soporte tecnológico que requiere.

2. Cobertura legal.

Como hemos señalado en el FJ Primero, relativo a la preceptividad de nuestro dictamen, el Gobierno de La Rioja cuenta para aprobar el reglamento proyectado con la cobertura legal que le brinda la LAER'14. A ello se suma, además, la cobertura que también le presta la propia LPAC'15.

3. Rango normativo formal.

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

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto de Decreto merece a este Consejo Consultivo un juicio general favorable, pues se considera plenamente ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR. No obstante, se formulan las siguientes consideraciones sobre la exposición de motivos y algún precepto concreto del texto proyectado.

1. Sobre la Exposición de Motivos.

El informe de los Servicios Jurídicos de 16 de junio de 2021 *“recomienda insertar en el apartado expositivo del decreto proyectado el título estatutario que sirve de base a la Comunidad Autónoma para su elaboración”*. Sin embargo, a juicio de la SGT ello resulta innecesario y, por tanto, no es aceptado. Señala la SGT que *“Los reglamentos que son desarrollo de una Ley, como es el caso, parten para su validez del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno con carácter general, y de la habilitación contenida en las propias leyes... La parte expositiva del reglamento que se tramita señala bastante pormenorizadamente todo el entramado normativo de rango legal que justifica la competencia del gobierno para aprobarlo”*.

Pues bien, sin perjuicio de la solidez de la justificación de la SGT y de que la falta de referencia expresa a la competencia autonómica ejercida no conlleve efectos en relación con la validez de la norma que nos ocupa, este Consejo quiere sumarse a la recomendación efectuada por los Servicios Jurídicos y por el propio Consejo, en supuestos similares (DD.20/21 o 32/21).

A nuestro juicio, la identificación expresa de los títulos competenciales —aun tratándose de un Anteproyecto de Decreto— que legitiman la actividad normativa de la CAR tiene trascendencia y refuerza la seguridad jurídica, la cual —recordemos— se conecta también a la técnica normativa (cfr. STC 46/1990).

2. Sobre el art. 4. Contenido del Registro y tipos de apoderamiento.

A) El **apartado a) del art. 4.3**, unifica —el borrador inicial los separaba— los datos de identificación del poderdante y apoderado [*“Nombre y apellidos (para el caso de la persona física), denominación o razón social (para el caso de la persona jurídica) y Documento Nacional de Identidad, Número de Identificación Fiscal o Número de Identidad de Extranjero de la persona o entidad poderdante y de la persona apoderada”*] pero se mantiene el **apartado b)**, en el que se reitera el *“NIF de la persona poderdante (o, en su defecto, documento equivalente)”*, cuando ello viene ya exigido en el apartado a).

Lo anterior puede dar lugar a cierta confusión, por lo que se sugiere corregir su enunciado.

A su vez, puede también generar dudas que el citado art. 4.3 a), en un caso, se refiera a la “*persona o entidad poderdante*” y, en otro, solo a la “*persona apoderada*”.

B) Debe corregirse la redacción (preposiciones) de los incisos finales **del art. 4. 4 b) y c)**, a fin de dotarles de pleno sentido y facilitar su comprensión

3. Sobre el art. 7. *Confirmación explícita de la persona apoderada.*

A estos efectos, debería hacerse una mención explícita a la posibilidad de usar el “*modelo de aceptación por la persona apoderada*”, el cual, a su vez, debería constar como Anexo VI.

4. Sobre el art. 8. *Comprobación del contenido del apoderamiento.*

Al final del apartado 2 del artículo 8 se dice: “*en aquellos casos en los que se detecten anomalías de tipo técnico en la transmisión electrónica del formulario del otorgamiento del poder, dicha circunstancia se pondrá en conocimiento del interesado por el propio sistema, mediante los correspondientes mensajes de error*”.

Para mayor seguridad, se debería añadir al final de la frase que en tales casos se tendrá por no presentado el formulario.

5. Sobre la DA segunda. *Soprote del Registro.*

En su apartado 1, esta DA prevé que “*Los modelos normalizados publicados como Anexos en este Decreto podrán ser modificados para mantenerlos actualizados y de acuerdo a la normativa vigente. Para ello se faculta a la Consejería con competencias en materia de organización e innovación de los servicios públicos, a la modificación de los mismos, siendo suficiente a estos efectos el que estén disponibles en la oficina electrónica de la Sede electrónica del Gobierno de La Rioja y en las Oficinas de asistencia en materia de registro*”

Al respecto, debe observarse, por un lado, que, en conexión con lo dicho en el apartado anterior, en una interpretación literal quedaría fuera de esta disposición el “*modelo de aceptación por la persona apoderada*”, y, por otro, que sería recomendable explicitar que es el presente Decreto el que aprueba estos modelos normalizados iniciales.

Mención aparte merece el inciso final de esta Disposición, ya que, tras facultar a la Consejería competente para modificar y actualizar estos modelos, continúa disponiendo que, a estos efectos, es suficiente que los modelos estén disponibles en la oficina electrónica y en las de asistencia en materia de registro.

En palabras de la propia SGT con ello “*se autoriza a que las modificaciones de los modelos que se recogen como anexos a este Decreto se produzcan mediante su difusión en la Sede electrónica del Gobierno de La Rioja. En este caso debemos recordar que según el artículo 38 de la Ley 40/2015, el titular de la Sede es responsable de la integridad, veracidad y actualización de la información y de los servicios a los que se puede acceder a través de la misma y será la Consejería responsable de la gestión administrativa del Registro la que vele por que dichos modelos estén actualizados*”.

Pues bien, a juicio de este Consejo, dichas modificaciones deben, en cambio, ser formalmente aprobadas por Orden o Resolución de la Consejería competente. La responsabilidad del titular de la sede electrónica en orden a la integridad, veracidad y actualización de la información prevista en el citado art. 38 no autoriza a una modificación de unos modelos normalizados que van a ser aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno, ni la labor de la Consejería de velar porque los modelos disponibles se hallen actualizados, puede eludir la competencia —indisponible— que le atribuye el Decreto.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

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

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 proyectado y, en particular, a la DA primera.

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

José Ignacio Pérez Sáenz