



En Logroño, a 7 de febrero de 2023, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D<sup>a</sup> María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

7/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social de La Rioja*.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Primero

En el presente dictamen, utilizamos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap. = apartado (de un precepto).
- art/s= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- Consejería consultante= Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- D.= Dictamen (del CCR).
- DA= Disposición adicional.
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición final.
- DT= Disposición transitoria.
- DG= Dirección General.
- DGSS= Dirección General de Servicios Sociales.
- DUE.= Directiva de la UE.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).
- FER=FER
- LAER'14= Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.



- LCCR'01= Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.
- LGI'03= Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- RCCR'02= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RUE= Reglamento de la UE.
- SGT= Secretaria General Técnica.
- SOIPS= Servicio de Organización, e Innovación de los Servicios Públicos.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS= Sentencia del Tribunal Supremo.
- TC= Tribunal Constitucional.
- UE= Unión Europea.

## Segundo

El expresado titular de la Consejería consultante ha remitido, para dictamen, el citado Anteproyecto, por el trámite de urgencia, junto con el expediente que recoge la tramitación de su procedimiento de elaboración, en el que destacan los siguientes documentos:

1. Certificado, expedido el 02-02-2023 por la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, acreditativo de que el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social de La Rioja fue sometido a un trámite de consulta previa.
2. Borrador inicial, de 06-10-2022.
3. Resolución de inicio del procedimiento, de 06-10-2022, del Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
4. Memoria justificativa, de 09-10-2022, de la Dirección General de Servicios Sociales.
5. Diligencia de formación del expediente, de 25-10-2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante.
6. Petición de informe, de 26-10-2022, a la Consejería de Salud.
7. Publicación en el Boletín Oficial de la Rioja de 27 de octubre de 2022, de la Resolución 59/2022 de 25 de octubre de la SGT de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley.
8. Contestación, de 08-11-2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico.
9. Consideraciones, de 08-11-2022, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.



10. Informe, de 09-11-2022, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, a través del SOIPS.
11. Contestación, de 09-11-2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno.
12. Alegaciones, de 08-11-2022, de la P.T.S. y acuse de recibo.
13. Alegaciones, de 08-11-2022, de la FER y acuse de recibo.
14. Certificado relativo al trámite de información pública, de 10-11-2022, de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
15. Contestación, de 10-11-2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población.
16. Contestación, de 11-11-2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
17. Informe, de 12-11-2022, del Consejo riojano de Servicios Sociales.
18. Borrador nº 2, de 01-12-2022.
19. Informe de 07-12-2022, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
20. Borrador nº 3, de 19-12-2022.
21. Nuevo informe, de 09-01-2023, del Consejo riojano de Servicios Sociales.
22. Nuevo informe, de 18-01-2023, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
23. Informe, de 20-01-2023, de la SGT de la Consejería consultante.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de enero y registrado de entrada en este Consejo el 23 de enero de 2023, el Excmo. Sr. titular de la Consejería consultante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, por el trámite de urgencia, el expediente tramitado sobre el asunto referido.



## **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23 de enero de 2023, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad o de estricta técnica normativa.



## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley**

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: i) en el art. 45 de la LGI'03; y, ii) en los arts. 32 bis) y siguientes de la LFA'05.

2. El artículo 45 LGI'03, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.*

*3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Por tanto, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 bis y siguientes de la LFA'05, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a *“la elaboración de leyes y reglamentos”*.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e, D. 17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.



En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI'03 y sus disposiciones concordantes de la LFAR'05.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

**3.** Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

#### **A) Consulta previa.**

El art. 32 *bis* de LFAR'05, 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'05: 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 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, 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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

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

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la Memoria inicial, y queda acreditado mediante un certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana obrante en el expediente, con carácter previo al inicio del procedimiento de



elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta previa*”, que se desarrolló entre los días 12 de enero y 1 de febrero de 2022, si bien no se recibió en ese período ninguna aportación.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR’05:

*“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 6 de octubre de 2022 del Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, que es la titular de la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a la “*materia de servicios sociales*”, según el art. 1 del Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fijadas en el Decreto 6/2019, de 29 de agosto, en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, y en el Decreto 6/2020, de 24 de agosto, todos ellos de la Presidenta.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR’05 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”.*

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

## **C) Anteproyecto.**

El art. 34.1 de la LFAR’05 señala que “*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*”.



En este caso, la Resolución de inicio viene acompañada de un borrador inicial de la disposición proyectada, de fecha 6 de octubre de 2022, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

#### **D) Memoria inicial.**

El art. 34.2 de la LFAR'05 dispone que:

*“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”.*

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta una primera Memoria justificativa, de 9 de octubre 2022, de la DGSS, que cumple las exigencias previstas por el citado precepto: analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; se pronuncia sobre su oportunidad y adecuación; y relaciona los trámites que deberá seguir a continuación.

La Memoria no incluye el estudio de cargas administrativas, ex art. 28 de la LAER'14, ni tampoco realiza el análisis de simplificación administrativa previsto en su art. 34.1.

A juicio de este Consejo, sin perjuicio de que el tenor general de la norma proyectada no parece que conlleve dichas cargas, éstas si pueden deducirse de algunas de sus disposiciones particulares, como, por ejemplo, la del art. 4 (“Inventario”).

De hecho, en este mismo sentido, el informe del SOISP, ex artículo 34.2 LAER'14, valora dos cargas detectadas en el Anteproyecto: *“Inscripción en el inventario de entidades del Tercer Sector de Acción Social”* e *“Inscripción en el registro de entidades de Voluntariado”*. Sería pues conveniente completar el expediente a este respecto.

#### **E) Estudio económico.**

El art. 34.3 de la LFAR'05 señala que:

*“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”.*

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley exigido por el citado precepto es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la



ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta asimismo el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, en este punto, la ya citada Memoria inicial de la DGSS dedica un apartado a este estudio económico, si bien se limita a reproducir la disposición adicional cuarta del Anteproyecto:

*“La regulación incluida en esta Ley no podrá suponer aumento del gasto público en lo referente al incremento de dotaciones, de retribuciones y de otros gastos de personal.*

*No obstante, se procurará la financiación de las entidades que conforman el Tercer Sector de Acción Social a través de la Ley de Presupuestos Generales”*.

El contenido de dicha previsión parece también explicar la ausencia de informe de la DGCP ex artículo 9.2.4.i) 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.

Pese a ello, en opinión de este Consejo, la disposición adicional transcrita no es óbice para observar que la aplicación de esta Ley, al menos en la implementación de las acciones de promoción de su capítulo III, parece requerir —sin perjuicio de otras fórmulas— la asignación de fondos para sufragarlas.



En definitiva, al margen de que, desde un punto de vista estrictamente formal, pudiera darse por cumplido este trámite, consideramos que el expediente debería completar la información sobre la eventual repercusión económica de la norma proyectada.

## **F) Formación del expediente.**

El art. 35 LFAR'05 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 de la disposición.*

*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”.*

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 25 de octubre de 2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

## **G) Trámite de audiencia.**

La LFAR'05 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 afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*



3. *El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles*”.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*” (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) “se trata de un *principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos*, así como de una *garantía para el mayor acierto* de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y, iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

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

En el caso que nos ocupa se ha dado un correcto cumplimiento de este trámite.

1/ El 25 de octubre de 2022 la SGT actuante dictó Resolución por la que se procedió a abrir un periodo de información pública, en el portal *Participa* de la página web del Gobierno de La Rioja, por un plazo de 7 días hábiles, que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas formular telemáticamente sus aportaciones o alegaciones.

No obstante, debemos dejar constancia de que, aunque, en efecto, la audiencia prevista por el art. 36.1 LFAR’05 puede reducirse a siete días, *por razones justificadas*, según dispone su apartado tercero, ello requiere de un *Acuerdo o Resolución debidamente motivados*, que no consta en el expediente, resultando insuficiente su mera justificación por la SGT actuante “*por la necesidad de disponer del presente texto a la mayor brevedad posible*” (cfr. Memoria del 20 de enero de 2023).

El Anteproyecto (véase el certificado la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 10 de noviembre de 2022), estuvo a disposición pública entre los días 28 de octubre y 8 de noviembre de 2022 y, en ese plazo, se recibieron —y constan en el expediente— dos aportaciones ciudadanas (Plataforma Tercer Sector en La Rioja y FER).

Según consta en la Memoria final de la SGT, de 20 de enero de 2023, dichas aportaciones fueron valoradas por la DGSS en dos informes, de fecha 23 de noviembre de 2022, y dieron lugar a algunas modificaciones menores del borrador inicial, que fueron plasmadas en un *segundo borrador*, de 1 de diciembre de 2022.



Cabe advertir, sin embargo, que los aludidos informes de la DGSS no se han incluido en el expediente, siendo su inclusión en él del todo pertinente.

Con todo, de mayor entidad es nuestra objeción al hecho de que, según también describe la Memoria final, en una segunda fase “*al objeto de incluir algunas de las alegaciones realizadas por la P.T.S. que en una primera fase se habían rechazado, se ha procedido a realizar una nueva revisión del texto del anteproyecto, dada la importancia de alcanzar un consenso mayoritario con dicha Plataforma debido a la importancia de la materia de que se trata*”.

Sin perjuicio de que dicha revisión es perfectamente legítima, el tenor y calado de las modificaciones introducidas (véase pp. 92 y ss. del expediente), que han dado lugar al *tercer y definitivo borrador* de 19 de diciembre de 2012, no parece que puedan deducirse —tal y como señala la SGT— de las alegaciones realizadas por la citada Plataforma, o al menos, de las que constan en el expediente.

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente relacione de forma clara la justificación o el origen de las modificaciones operadas en cada fase.

2/ En cuanto a la audiencia corporativa opcional, que también contempla el citado art. 36 LFAR’05, puede entenderse cumplida a través de la intervención en la tramitación del Anteproyecto, del Consejo Riojano de Servicios Sociales, dado su carácter de órgano de carácter consultivo en materia de Servicios Sociales y la integración en el de representantes de las Administraciones, del movimiento asociativo, de los sindicatos y organizaciones empresariales y de los colegios profesionales de mayor representación en materia de Servicios Sociales (art. 50 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja).

El Consejo Riojano de Servicios Sociales no planteó ninguna objeción en las dos ocasiones en el que el texto del Anteproyecto se le sometió a informe.

## **H) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 de la LFAR’05:

*“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 la 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 cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, 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 de reglamento 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”.*

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes preceptivos de:

1/ El SOISP (*ex art. 4 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 CAR y sus Organismos Autónomos*), de 9 de noviembre de 2022.

2/ El Consejo Riojano de Servicios Sociales, *ex art. 51 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja*. El Consejo ha emitido dos informes, el primero, de fecha 12 de noviembre de 2022, y un segundo, de fecha 23 de diciembre 2023, motivado por las relevantes modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto con posterioridad a su inicial intervención. En ambos casos, según consta en los certificados obrantes en el expediente, su parecer ha sido favorable al contenido de la norma.

3/ Y la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Éstos también han intervenido en dos ocasiones: informe de 7 de diciembre de 2022 e informe de 18 de enero de 2023. Sus informes no plantean ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su segundo informe se ha emitido con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR'05.

En consecuencia, esta fase del procedimiento puede entenderse correctamente cumplida.



## **D) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR'05:

*“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 procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 20 de enero de 2023.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR'05, sin perjuicio de las observaciones realizadas.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley**

##### **1. Planteamiento general.**

**A)** La competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.



A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “*bloque de constitucionalidad*”, hemos de acudir, no sólo a la CE, sino también al vigente EAR.

En definitiva, sólo en el marco de las competencias que corresponden a nuestra CA puede desarrollarse el objeto de esta Ley: “*regular el marco legal de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en la Comunidad Autónoma de La Rioja, definiendo, igualmente, el modelo de relación y participación de éste con la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, a través de las organizaciones y redes que lo conforman*” e “*impulsar medidas orientadas a fortalecer estas organizaciones y redes; promover la cooperación y la colaboración de las organizaciones entre sí y con el sector público, las empresas y otros agentes sociales; y canalizar su contribución e interlocución con la administración, en el ámbito de la intervención social y en las políticas y los sistemas de responsabilidad pública relacionados con este ámbito*” (art. 1 del Anteproyecto); y, por ende, cumplirse, en este ámbito, el mandato a los poderes públicos de la CAR, establecido en el art. 7.2 de nuestro Estatuto, de “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*”; y “*remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...*”.

Las entidades del llamado Tercer Sector, al margen de los debates doctrinales sobre su denominación y ámbito, en esencia se caracterizan por su carácter privado, fin social y carencia de ánimo de lucro, rasgo que las separa del mercado y el ámbito empresarial.

Como acierta, además, a expresar la Exposición de Motivos, su impacto e intervención en la sociedad no ha hecho sino aumentar (“*en consonancia con el interés creciente en que la sociedad participe en la toma de decisiones públicas, hay que tener en cuenta que la crisis del Estado de Bienestar ha propiciado el nacimiento y paulatina consolidación de entidades que conforman el denominado Tercer Sector o Economía Social y cuyo objetivo no es otro que el de hacer frente a los problemas que existen en la sociedad y que no pueden ser abarcados de forma eficiente por el Estado*”).

En efecto, como ya señalara hace tiempo nuestro TC (Sentencia 18/1984, FJ 3), “*la configuración del Estado como social de Derecho, viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado, y agudiza la dificultad, tanto de calificar determinados entes cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica*”. En este sentido, “*es propio del Estado social de Derecho la*



*existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general”.*

**B)** La consecución del objetivo perseguido por la Ley se vehicula formalmente a través de 14 artículos, distribuidos en cuatro capítulos, cuatro DDAA y dos DDFE.

Más en concreto, el capítulo I (“*Disposiciones Generales*”), tras establecer el objeto de la Ley, define el concepto de entidades del Tercer Sector de Acción Social, su ámbito de aplicación y los requisitos de organización, funcionamiento y actuación. En él se incluye también la regulación del inventario de estas entidades.

El capítulo II (“*Actividad del Tercer Sector de Acción Social*”) recoge el ámbito de intervención social, las obligaciones de las entidades y la evaluación independiente de las acciones y políticas adoptadas.

El capítulo III (“*Participación y cooperación con el Tercer Sector de Acción Social*”), prevé vías de participación y fórmulas de cooperación del Tercer Sector de Acción Social entre sí y con el sector público. A estos efectos define la Mesa del Diálogo Civil como el instrumento fundamental en este ámbito.

Y el capítulo IV (“*Promoción del Tercer Sector de Acción Social. El Plan Estratégico de impulso y promoción de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en La Rioja*”), enumera una serie de medidas de promoción del Tercer Sector y prevé la elaboración un plan estratégico de impulso y promoción de sus entidades. Incorpora, además, acciones de promoción de colaboración en las que incluye al sector empresarial, fundaciones u otras entidades de carácter privado.

## **2. Competencias de la CAR.**

La CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

En virtud de lo dispuesto en el art. 8. Uno, apartados 30, 31 y 32 EAR’99, tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales atendiendo a todos y cada uno de los aspectos que (innecesariamente) se individualizan y concretan en tales normas estatutarias (“*desarrollo comunitario. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar*” y “*Protección y tutela de menores*”); y ello incluye, en definitiva, la materia a que se refiere la norma proyectada.



A dicho título competencial que es el principalmente afectado, cabe sumar de modo tangencial los relativos a la “estadística para fines no estatales” (8. Uno.33) y las “fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma” (8. Uno.34).

Por lo demás, son ya, de hecho, varias las CCAA que, con base en títulos competenciales semejantes a los que fundan este proyecto legislativo, han aprobado leyes del Tercer Sector Social. A modo de simples ejemplos, pueden citarse: la Ley 6/2016, del País Vasco; la Ley 3/2018, de las Islas Baleares; la Ley 10/2018, de Extremadura; la Ley 1/2020, de Castilla-La Mancha; o la Ley 5/2021, de Castilla y León.

Algunas de ellas parecen haber inspirado la redacción texto normativo ahora analizado pues contienen preceptos que se han reproducido en éste de manera casi literal.

### **3. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.**

Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

En este sentido, sabido es que el enunciado de una competencia autonómica como exclusiva —como lo es la de asistencia y servicios sociales— no impide el ejercicio de las competencias del Estado que puedan estar implicadas, puesto que éstas constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (por todas, STC 31/2010, FJ 104).

Justamente así, el TC ha venido reconociendo que la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE (“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”), legitima su intervención en el ámbito que ahora nos ocupa (entre otras, SSTC 33/2014, FJ 4; y 18/2016, FJ 7).

Y es que, aunque se trata de un título competencial que se proyecta de modo genérico sobre los derechos fundamentales, el TC ha reconocido la posibilidad de aplicar también este título competencial en relación con principios rectores, a pesar del peligro —apuntado con frecuencia en nuestra doctrina— de desvirtuar con ello la distribución competencial material, dada su inherente flexibilidad y potencial expansivo.

No obstante, conviene también recordar que dicha competencia estatal no impide la regulación autonómica; y “no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades



*Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma” (por todas, STC 37/1987, FJ 9). Tal y como también ha repetido el TC no estamos ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante “el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad [...] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias” (STC 61/1997, FJ 7).*

En definitiva, pues, estamos ante una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

En relación con el objeto del Anteproyecto que examinamos ahora, ha sido, precisamente, esta competencia estatal la que, en esencia, ha fundamentado la aprobación de la vigente *Ley 43/2015, de 9 de octubre del Tercer Sector del Acción Social*, la cual, obviamente, condiciona en los términos anteriores el ejercicio de las competencias de la CAR en esta materia.

La disposición final segundan de la Ley estatal, relativa a su título competencial, establece así que *“Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, excepto el segundo párrafo de la disposición adicional segunda que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31.ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de Estadística para fines estatales”*. Ello, como hemos visto, no obsta el ejercicio de las competencias exclusivas de las CCAA en materia de asistencia social, tal y como, por lo demás, reconoce también expresamente su disposición adicional primera (*“Garantía del respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente vigente”*: *“La presente Ley se aplicará sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social por sus Estatutos de Autonomía, así como en su legislación específica”*).

Sentado lo anterior, a juicio de este Consejo, cabe concluir que el contenido del Anteproyecto que examinamos, además de hallarse amparado por las competencias que ostenta la CAR, es respetuoso con el marco normativo dispuesto a nivel estatal.



## Cuarto

### Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada —que, de aprobarse, constituirá Ley formal— es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico o sea una condición básica.

## Quinto

### Análisis del Anteproyecto

#### 1. Observación de carácter general

Este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, y mucho menos de oportunidad, quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en el Anteproyecto de Ley examinado, hay un uso excesivo de conceptos jurídicos indeterminados y declaraciones programáticas de carácter abierto, de difícil traducción jurídica y, por ende, aplicación, resultando, además, en ocasiones muy reiterativo.

Ello —qué duda cabe— merma un tanto su fuerza normativa y comprensión, lo que a su vez compromete, en parte, el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la CE. Y ello, al margen de que esta observación pueda ser también aplicada a buena parte de la normativa estatal y autonómica dedicada al Tercer Sector.

Así, entre otros ejemplos, pueden citarse: art. 2.2: “*un vínculo y un compromiso estable*”, “*forman parte de la sociedad y surgen de ella y para ella*”, “*comparten conocimiento*”; art. 5 “*promover la justicia social y solidaridad*”; “*contribuir a hacer efectiva la cohesión social y territorial*”; art. 7: “*gestión responsable*”, “*materias primas imprescindibles*”, “*disponer de un estilo de gestión democrático y una estrategia de relación con las partes interesadas, internas y externas*”, “*fomentar la contratación y la integración de personas con discapacidad*”, “*condiciones laborales dignas*”, “*prestar los*



*servicios en las mejores condiciones*”; art. 14: impulsar “*la promoción de espacios para el conocimiento mutuo*”, impulsar “*la promoción de iniciativas de interés general...*”.

## **2. Observaciones concretas al texto del Anteproyecto**

### **A) Sobre el art. 2.2 (“*Definición de las entidades del Tercer Sector de Acción Social*”).**

—Correctamente, a estos efectos, su apartado primero y tercero reproducen al concepto de dichas entidades establecido en el art. 2 de la Ley 43/2015.

No obstante, el apartado segundo —introducido en el último borrador del Anteproyecto— dispone que “*Para ser consideradas organizaciones del Tercer Sector de Acción Social de La Rioja a los efectos de esta Ley, las organizaciones deben cumplir con los requisitos y las características siguientes...*”, de forma que, *a priori* cabe entender que lo que se va a relacionar ahí por parte de la Ley de la CAR son elementos adicionales a la anterior definición, que es condición básica.

De ser esta la intención, debería explicitarse en la redacción del encabezado del apartado. Igualmente, por coherencia debería decir “*Para ser consideradas entidades*”, no “*organizaciones*”.

—Mayor problema resulta sin embargo del examen de los requisitos y características previstos en este apartado (9 en total).

En general cabe decir que: i) su tenor es, a veces, meramente explicativo —más propio si acaso de la Exposición de Motivos— y, por ende, alejado del sentido prescriptivo propio del lenguaje jurídico; ii) con frecuencia resulta redundante de lo ya establecido por la definición del apartado primero; y iii) en ocasiones se emplean términos genéricos e imprecisos que difícilmente pueden ser verificados de cara al reconocimiento de la entidad, lo cual, por otra parte, puede verse como un indicio de que lo previsto no es un requisito de definición de la entidades, sino más bien un principio de actuación.

En particular:

1/ Letra a): “*Son entidades sin ánimo de lucro: no persiguen la distribución de beneficios económicos y tienen establecida jurídicamente la obligación de reinvertir cualquier beneficio en la misión de la organización o, lo que es lo mismo, la imposibilidad de distribuir beneficios*”.



Lo anterior no añadiría nada al requisito de la ausencia de ánimo de lucro exigido en el apartado primero [e igualmente, como requisito de organización, en el art. 5.b)], a la par que expresiones como “o, lo que es lo mismo” se alejan del estándar del lenguaje normativo.

2/ Letra b): *“Son entidades cuyo objeto único y principal es trabajar para alguno de los colectivos mencionados en el apartado primero de este artículo: por eso el objeto social y la misión de las organizaciones se centrarán exclusivamente en la atención de uno, varios o todos los colectivos de personas que estén en situaciones de vulnerabilidad, en situación o en riesgo de exclusión social, desprotección, discapacidad y/o dependencia”*.

La finalidad y redacción de este requisito o característica es confusa y puede suscitar conflictos en su fase aplicativa: i) si es “objeto único”, el término “principal” resulta superfluo y puede inducir a error; ii) debe advertirse que, dado el tenor de esta disposición, queda excluida la consideración de entidad en La Rioja a cualquier organización que, junto a impulso de los colectivos previstos, tenga otros objetivos sociales; y iii), aunque el precepto añade “desprotección, discapacidad y/o dependencia”, ello puede entenderse comprendido ya en el apartado primero.

3/ Letra c): *“Del mismo modo, el objeto social y la misión de las entidades del Tercer Sector de Acción Social se centrarán no sólo en la prestación de programas o servicios, sino en la realización de otras acciones tendentes a defender los derechos y a promover su inclusión socio-laboral, toda vez que para las entidades del Tercer Sector de Acción Social la prestación de servicios no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr el objetivo de la plena inclusión e igualdad con el resto de la ciudadanía”*.

Esta letra parecer querer explicitar los fines que en el apartado primero se establecen para delimitar estas entidades, si bien sus términos adolecen de una excesiva vaguedad y puede generar inseguridad jurídica en su aplicación como requisito para la consideración de entidad (repárese así, por ejemplo, en la expresión “no es un fin en sí mismo”).

4/ Letra d): *“Son entidades de acción voluntaria: cuentan con una base social conformada por personas voluntarias, personas socias, personas que forman parte de los órganos de gobierno de manera no remunerada u otras personas que colaboran con la entidad de manera voluntaria. La acción voluntaria la llevarán a cabo mediante programas de voluntariado y dando cumplimiento a la legislación sobre voluntariado vigente en cada momento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Este Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de que esta disposición parece circunscribir estas entidades a las conformadas exclusivamente por personas voluntarias. Quizá, a la vista de otras normas autonómicas y de la propia realidad de muchas de estas entidades, se halla omitido la locución “total o parcialmente voluntarias”.



Es más, de forma contradictoria, el propio Anteproyecto se mueve en esa óptica mixta: i) el art. 5. k) establece como requisito de organización y funcionamiento: “Dotar de recursos profesionales en las actuaciones que así lo requieran, así como promover e impulsar el voluntariado”; ii) el art. 7.2 f) obliga a estas entidades a “garantizar unas condiciones laborales dignas al personal contratado remunerado...”; y, iii) de forma clara, su exposición de motivos afirma que “El Tercer Sector de Acción Social engloba al conjunto de entidades que mediante el trabajo voluntario y asalariado tratan de luchar por los intereses de colectivos que precisan una atención específica...”.

5/ Letra e): “Son entidades cuyo ámbito de actuación se desarrolla total o parcialmente en la Comunidad Autónoma de La Rioja: actúan en el territorio de La Rioja, con independencia del lugar donde se ubique su sede social o domicilio legal”.

Esta cuestión es objeto específico del art. 3 del Anteproyecto. No siendo además los términos empleados en ambos casos del todo coincidentes pueden generarse dudas interpretativas en su aplicación.

6/ Letra f): “Son entidades que forman parte de la sociedad y surgen de ella y para ella: surgen de la sociedad y mantienen, desde su origen, un vínculo y un compromiso estable con el territorio de La Rioja y con las personas, las familias, los grupos, los colectivos o las comunidades destinatarios de su actividad, o están constituidas directamente por las propias personas y familias destinatarias; y se dirigen además a colectividades indeterminadas de personas y no a personas determinadas”.

Los términos empleados son muy indeterminados y tiene un marcado carácter explicativo, de difícil aplicación o verificación.

7/ Letra h): “Son entidades participativas: adoptan formas de participación para la toma de decisiones de acuerdo con el que establece su normativa aplicable y, con independencia de la forma o la composición de su órgano de gobierno, articulan mecanismos para dar voz a las personas a las cuales se dirige su objeto social”.

De nuevo estamos ante una disposición muy genérica y que, en todo caso, cabe entender más como un principio rector (tal y como, por lo demás, lo cataloga el art 4 de la Ley estatal 43/2015).

8/ Letra i): “Son entidades que comparten conocimiento y fomentan la cooperación entre ellas, y pueden formar parte de alguna o algunas redes de segundo o tercer nivel integradas por organizaciones del Tercer Sector de Acción Social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley”.



Como en otros apartados, la redacción resulta del todo imprecisa si se quiere supeditar a su cumplimiento el reconocimiento, en La Rioja, como entidad del Tercer Sector. Jurídicamente, su primer inciso, se ajusta más al carácter de principio y el segundo, al margen de ser una mera opción voluntaria, se remite a unas “*redes de segundo o tercer nivel, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley*”, que, sin embargo, carecen de previsión alguna en el Anteproyecto.

**B) Sobre el art.2.4 (“*Definición de las entidades del Tercer Sector de Acción Social*”).**

En el marco de la definición vista de las entidades del Tercer Sector, este precepto dispone que “*También forman parte del Tercer Sector de Acción Social entidades de singularidad institucional como Cáritas Española, Cruz Roja Española o la Organización Nacional de Ciegos Españoles, las cuales se regirán por su normativa específica*”.

Al respecto este Consejo quiere advertir: i) que el sometimiento a la legislación específica de la particular forma jurídica que presenten estas entidades se halla ya establecido de manera general y sin excepción en la DA tercera, y ii) que la categoría “*entidades de singularidad institucional*”, sin perjuicio de haberse empleado en alguna otra ley autonómica en la materia, no reconduce a una forma jurídica específica reconocida en nuestro ordenamiento. Ello no quita para la viabilidad de reconocer como entidad a estas, en efecto, particulares organizaciones.

**C) Sobre el art. 4.5 (“*Inventario de entidades del Tercer Sector de Acción Social*”).**

A fin de evitar confusiones se sugiere seguir empleando el término “*inventario*”, que en este apartado se ha cambiado por el de “*censo*”.

**D) Sobre el art. 5 (“*Requisitos de organización, funcionamiento y actuación*”).**

Se recogen ahí los “*Requisitos de organización, funcionamiento y actuación*” de estas entidades. Sin embargo, este Consejo concluye que, al margen de alguna previsión meramente reiterativa o explicativa de los elementos definitorios de estas entidades establecidos en el art. 1 —por ejemplo, carecer de ánimo de lucro (letra b)—, en general, el contenido y vaguedad de sus previsiones se ajusta más a la categoría de principio.

De hecho, muchos de ellos son así reconocidos en el art. 4 de la Ley estatal y en la mayor parte de legislación autonómica. Es más, la propia exposición de motivos del Anteproyecto dice que ahí se contienen “*requisitos y principios rectores*”.

Más en particular, cabe señalar que los términos de su letra g) resultan reduccionistas en tanto el mandato de “*garantizar*” igualdad de trato y no discriminación se vincula sólo



al referido a hombres y mujeres. No se incluyen otras circunstancias sociales o personales que, sin embargo, sí se incluyen expresamente en el art. 4 h) de la Ley 43/2015.

En cuanto a la letra l), “*autonomía en su gestión y toma de decisiones*”, debiera ponerse en relación con lo dispuesto de forma más concreta en el art. 2.2. g) (“*Son entidades de iniciativa privada, institucionalmente separadas de la administración y autogobernadas; su órgano de gobierno no puede estar participado por empresas mercantiles y, en el caso de participación de una o diversas administraciones públicas, esta participación no puede exceder del 50%*”).

A la vista de lo expuesto en este art. 5 y de las observaciones antes realizadas respecto del art. 2.2., este Consejo se atreve a recomendar una relectura de ambos a fin de lograr, quizá, una redacción singular de los objetivos —en apariencia, muy similares— que persigue su inclusión en el Anteproyecto. Ello redundaría en su mejor comprensión, la cual, en ocasiones, se entorpece, justamente, por una redacción extensa y reiterativa.

#### **E) Sobre el art. 7 (“*Obligaciones de las entidades del Tercer Sector de acción social*”).**

En este artículo se relacionan las “*Obligaciones de las entidades del Tercer Sector de acción social*”.

—De partida, es preciso insistir, nuevamente (cfr. el apartado 1 de este Fundamento) en la imprecisión, generalidad e indeterminación de muchas de sus previsiones, más todavía tratándose de “*obligaciones*” de estas entidades.

En algunos casos, además, se establecen, en distintas letras, obligaciones de carácter similar, resultando difícil determinar la singularidad y efectos de cada una de ellas. Así, por un lado, letras c) y d); y, por otro, f), g) e i).

—En particular, en relación a su apartado primero (“*Las obligaciones principales de las entidades del Tercer Sector de Acción Social consisten en el apoyo y la promoción de aquellas iniciativas orientadas a la incorporación de criterios de gestión responsable en su propio funcionamiento*”), se observa: i) que resulta muy compleja una concreción segura de cuales han de ser “*aquellas iniciativas orientadas a la incorporación de criterios de gestión responsable*”, así como del *apoyo y promoción* que se requiere; y ii), que esta previsión se aplicaría a todas las entidades del Tercer Sector, ya que el apartado segundo, relaciona las que, “*asimismo*”, tendrán las que *cooperen* con la Administración autonómica, pero lo cierto es que, dado su tenor, todas ellas podrían reconducirse a la “*gestión responsable*” del primer apartado.

Se recomienda, en consecuencia, que se aclare el sentido y ámbito del apartado primero, teniendo en cuenta la definición de las entidades del Tercer Sector del art. 2 y los



requisitos de organización, funcionamiento y actuación, que con carácter general se establecen en el art. 5 para todas las entidades.

**F) Sobre los arts. 9.3, 11 y 13: (“Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector Acción Social”).**

El Anteproyecto se refiere en los referidos artículos a la “Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector Acción Social”, sin mayor identificación o referencia adicional.

En realidad, ello responde al hecho de que, con carácter previo, ha sido aprobado el Decreto 54/2022, de 19 de octubre, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el cual no se sometió a dictamen de este Consejo Consultivo, quizá por concluirse que se trataba de un reglamento independiente (organizativo), no subsumible en el ámbito de los dictámenes preceptivos [“Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”, ex. art. 11 LCCR’01; y, en términos similares, art. 12.c) RCCR’02].

No es nuestra intención entrar ahora en un debate jurídico sobre la procelosa delimitación de los reglamentos independientes —cuya existencia es, incluso, puesta en duda por algunos— y ejecutivos, pero, en sentido contrario a dicha conclusión, debe observarse que, aun cuando, en puridad, las “condiciones básicas” establecidas por el Estado no son susceptibles de desarrollo, el referido Decreto se inserta y reproduce las establecidas por la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (véase el art. 5 del Decreto).

Por otra parte, criterio jurisprudencial asentado es que los reglamentos organizativos —tradicionalmente considerados como independientes— requieren no tener efectos “*ad-extra*” y, por ende, no afectar a los derechos y deberes de los ciudadanos, algo que, a la vista del contenido del Decreto, no parece tampoco que pueda sostenerse, al menos en parte de sus disposiciones.

Conviene, además, no olvidar que la misión de los órganos consultivos, lejos de tener un mero sentido formal, proporciona un cualificado y útil control de la corrección jurídica de las disposiciones reglamentarias. En palabras del TS (Sentencia de 23 de marzo de 2004):

*“...dicho Órgano Consultivo cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la Ley y al Derecho. No es correcto pues volatilizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurado en el artículo 106 de la Constitución Española, casi siempre casuística o fragmentario y siempre eventual. La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”.*



Y sabido es que nuestra jurisprudencia —tal y como este Consejo ha venido reiterando— no duda ya en declarar la nulidad de pleno derecho en aquellos supuestos en los que se omite, indebidamente, el dictamen del órgano consultivo.

*“...pues de modo reiterado hemos mantenido que, cuando de recursos directos contra reglamentos se trata, constituye un vicio sustancial, generador de la nulidad prevista en el referido artículo, la omisión de un trámite esencial del procedimiento de elaboración cual es el dictamen del órgano consultivo que venga impuesto por la Ley”* (por todas, STS de 12 de diciembre de 2007).

De hecho, cabe recordar también que, en nuestra CA, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja núm. 131/2008, de 26 de mayo de 2008 (confirmada en casación), declaró nulo el Decreto 26/2007, de 4 de mayo por el que se establece el currículum de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por un defecto esencial al faltar el Dictamen de este Consejo Consultivo.

Así las cosas, obviamente, no nos compete entrar a valorar, en este momento, el contenido del Decreto 54/2022. No obstante, cabe observar lo siguiente: i) el objeto de la Mesa de Diálogo Civil, previsto en su art. 2, encaja con la definición de dicha Mesa —ahora de rango legal— establecida en el art. 11 del Anteproyecto; ii) la relación de sus funciones, establecida en el art. 6 del Decreto, es también acorde con la misión general que le atribuye el art. 9.3 y 11 del Anteproyecto; y iii), en relación a la elaboración del plan estratégico previsto en el art. 6. k) del Decreto, el Anteproyecto, a diferencia del Decreto vigente, exige el previo informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, establece su vigencia y relaciona su contenido mínimo (art. 13), a modo de *singular* desarrollo legal de la disposición reglamentaria, derivado de la inadecuada cronología regulatoria que hemos puesto de manifiesto.

En suma, de aprobarse la Ley proyectada —que, va de suyo, puede introducir la regulación que estime oportuna en relación a la naturaleza, funciones y composición de esta Mesa—, el Decreto 54/2022 quedaría subordinado a ella y su consideración no podría ser ya materialmente otra que la de reglamento ejecutivo o de desarrollo de la misma.

## CONCLUSIONES

### Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.



## **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

## **Tercera**

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico quinto.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO