



En Logroño, a 30 de mayo de 2024, 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.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

24/24

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las Unidades para la igualdad de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

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

- Borrador N° 1 de Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las Unidades para la igualdad de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 10-01-2024, según índice.
- Resolución de inicio, de la Dirección General de Servicios Sociales e Instituto de Igualdad, de 09-01-2024.
- Memoria justificativa, de la Dirección General de Servicios Sociales e Instituto de Igualdad, de 10-01-2024.
- Diligencia de formación de expediente, de 12-03-2024.
- Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de Salud y Políticas Sociales, de 14-03-2024.
- Petición de informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 15-03-2024.
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 20-03-2024.
- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Instituto de Igualdad en contestación al informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 22-03-2024.
- Borrador N° 2 de Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las Unidades para la igualdad de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 26-03-2024, según índice.



-Informe de esta Secretaría General Técnica tras el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 27-03-2024.

-Petición de informe al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de 27-03-2024.

-Informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de 5-04-2024.

-Memoria final de la Secretaría General Técnica de Salud y Políticas Sociales, de 12-04-2024.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23-04-2024 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante 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 24-04-2024, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11-c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora



del Consejo Consultivo (LCCR), este órgano deberá ser consultado sobre los “(Ante)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) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCCR).

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en desarrollo de la La Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, por lo que resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad de este dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos 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*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos pues examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes.

Sobre la materia política de género que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha tenido ya oportunidad de examinar y confirmar la competencia autonómica, así como sus límites y condicionamientos, con ocasión de su examen del *Anteproyecto de la Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres de La Rioja* (D. 35/22).

No remitimos, por tanto, a lo ya manifestado por este Consejo en dicho Dictamen. Baste ahora con reiterar que, en buena parte, las medidas previstas en esta materia, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, se hallan habilitadas por el título competencial correspondiente a la materia regulada: “*El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia*” (STC 159/2016, FJ 2).

De este modo, las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida política



transversal frente a la discriminación de las mujeres.

En lo que atañe al objeto específico del Anteproyecto que examinamos, que no es otro que *“regular las unidades para la igualdad de mujeres y hombres previstas en la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, como unidades administrativas, integradas dentro de cada Secretaría General Técnica, que serán las encargadas de la propuesta, el seguimiento e informe de las actividades en materia de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en el ámbito de cada consejería”* (art.1), se halla habilitado claramente por las competencias de las CAR previstas en el art. 8.Uno.1 y 8.Uno.5 del EAR. A este respecto, además, su art. 26.1 prevé de forma expresa que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*.

Por lo demás, cabe subrayar el acierto de la exposición de motivos al referir explícitamente las competencias que sirven de base a la CAR para su elaboración de este Decreto. Y es que, aunque la falta de dicha referencia no conlleve consecuencias en relación con la validez de la norma, este Consejo ha venido reiterando (DD.20/21, 32/21 o 12/22) que *“la identificación expresa de los títulos competenciales que legitiman la actividad normativa de la CAR —aun tratándose de decretos— tiene trascendencia y refuerza la seguridad jurídica, la cual —recordemos— se conecta también a la técnica normativa (cfr. STC 46/1990)”*.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra de forma evidente en el art. 10 de La Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja:

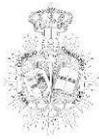
“1. Con el objeto de coordinar las políticas de igualdad de género y la aplicación de esta ley, se atribuye a las secretarías generales técnicas la función de incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación del conjunto de las políticas de la consejería. A su vez, y dentro de cada secretaría general técnica, se designará a una unidad administrativa encargada de la propuesta, seguimiento e informe de las actividades en materia de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en el ámbito de la consejería.

2. Estas unidades para la igualdad deberán contar con personal formado en igualdad de género”.

Por su parte, la disposición adicional primera de la ley establece que:

“Las unidades para la igualdad previstas en el artículo 10 deberán estar en funcionamiento en el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de la ley”.

De este modo, como hemos indicado en casos similares en los que la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia estatutaria mediante la aprobación de una Ley (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido



ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) 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”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Tercero

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.

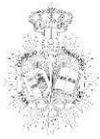
En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

1. Consulta previa

El art. 32 bis LFAR, bajo tal concepto, establece que:

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

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no



imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa 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”.

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 la propuesta 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 concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPACAP, 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 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 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en la memoria justificativa de la Dirección General de Servicios Sociales e Instituto de Igualdad, de 10 de enero de 2024, se hace constar que:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 32 bis, apartado segundo, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurren las circunstancias que permiten omitir la realización de la consulta previa de la norma propuesta. Igualmente, no se considera necesaria la apertura del trámite de audiencia previsto en el artículo 36 de la citada Ley 4/2005, de 1 de junio, por cuanto la materia objeto de regulación en el presente borrador, se circunscribe a la organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

En consecuencia, la elusión del presente trámite no plantea dudas acerca de la legalidad de la disposición proyectada.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

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

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

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 9 de enero de 2024, fue dictada por la Dirección General de Servicios Sociales e Instituto de Igualdad, de la Consejería actuante, la cual, a tenor del art. 16 del Decreto 155/2023, de 21 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Políticas Sociales 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, tiene atribuida, a través de su Subdirección General de Igualdad, entre otras, la función de “*Velar por la aplicación del principio de igualdad de*



oportunidades en las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, prevenir conductas discriminatorias contra las mujeres”, y “Garantizar la aplicación transversal del principio de igualdad entre mujeres y hombres en todas las políticas públicas desarrolladas por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el asesoramiento en de la aplicación transversal en la elaboración de los presupuestos. conexas a la materia” [letras a) y b)].

En definitiva, la DG 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 18 de mayo de 2023, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente cumple adecuadamente con este requisito legal: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”, tanto en relación con la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como en orden a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se ajusta a la interpretación que este Consejo viene reiterando al respecto (cfr., entre otros, dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19).

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 10 de enero de 2024, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

Incluye además un informe sobre el impacto de género de la norma proyecta. A este respecto conviene señalar que, si bien la Memoria fundamenta su inclusión en la previsión del art. 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dicho informe es consecuencia obligada y directa de lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 7/2023, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja.

“Artículo 22. Informe de impacto de género.

1. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja incorporará un informe de impacto de género en los proyectos de disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno para garantizar la incorporación del principio de igualdad real y efectiva de mujeres y hombres.

Dicho informe contendrá, como mínimo, la estimación del impacto potencial del proyecto normativo en las mujeres y hombres, el análisis de las repercusiones positivas o adversas en materia de igualdad de la actividad proyectada, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, promoviendo de este modo la igualdad”.

En cuanto al estudio económico previsto por el art. 34.3 LFAR, el centro gestor manifiesta que este proyecto de decreto no supone coste económico añadido, lo cual, teniendo en cuenta que lo que se pretende es la puesta en marcha de las unidades de igualdad a partir de las unidades administrativas ya existentes, parece un juicio plenamente justificado.

La Memoria tampoco ha incluido el análisis específico de simplificación administrativa previsto en el art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, que entiende innecesario dado el objeto regulador de la disposición.

En efecto, la norma proyectada no altera plazos y tiempos de respuesta, no afecta a comunicaciones y notificaciones electrónicas y no exige la presentación de nuevos documentos o implica un incremento de cargas administrativas.

Por último, la Memoria viene acompañada en el expediente remitido a este Consejo del *1º borrador de Decreto*, de 10 de enero de 2024.

Consecuentemente, puede decirse que este trámite se ha cumplido adecuadamente.

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 Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

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

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

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 12 de marzo de 2024.

5. Trámite de audiencia

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

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

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

Conviene, además, recordar que 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; ECLI:ES:TS:2008:5834); 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.

Ello no quita, sin embargo, para que, en determinados supuestos pueda prescindirse del cumplimiento de este trámite, tal y como prevé el citado art. 36 de LFAR. En el caso que nos ocupa, el centro gestor señala que se ha prescindido del trámite de audiencia pública.

“... en la medida en que la misma se «se circunscribe a la organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja», cumpliendo así el requisito previsto en el artículo 36.2 de la citada Ley para poder omitir este trámite”.

A juicio de este Consejo, el carácter autoorganizativo y la falta de trascendencia externa directa de la norma proyectada, avalan ciertamente en este caso la referida omisión.

6. Informes y dictámenes preceptivos

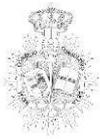
Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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

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



En el presente expediente, se solicitó el informe de la DG de los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR, que lo emitió el 20 de marzo de 2024. Básicamente, realiza dos observaciones:

i) En primer lugar, somete a consideración del órgano gestor la posibilidad de recabar informe del SOIESP (Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos), al que, a tenor del artículo 2 del Decreto 125/2007 y del art. 11.3 u) del Decreto 51/2023, compete el análisis de las propuestas de creación, modificación y supresión de órganos y unidades en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ello se fundamenta en el hecho de que el art. 3 del Anteproyecto prevé la designación de unidades administrativas, si bien, reconoce también que esta previsión difiere, no obstante, del tenor literal del citado art. 2.

Con todo, siguiendo dicha recomendación, el centro gestor solicitó informe al SOIESP (27 de marzo de 2024) y dicho servicio lo emitió con fecha de 5 de abril de 2024.

El informe del SOIESP concluye en que, en efecto, no procede en este caso su informe, dado que el Anteproyecto no supone modificación alguna de la estructura administrativa.

ii) En segundo lugar, y ya en orden al texto del Anteproyecto, se sugiere incluir una figura de coordinación entre las distintas unidades, a la vista de que el art. 3 prevé que puedan designarse más de una unidad.

Al respecto, el informe de la DG, de 22 de marzo de 2024, señala que se ha decidido establecer la designación de una sólo unidad administrativa, a fin de garantizar dicha coordinación, siendo ello acorde con lo previsto en el art.10 de la Ley 7/2023.

Ello da lugar a la modificación del art. 3 del Anteproyecto y, en consecuencia, la redacción de un *2º Borrador de decreto*, de fecha 26 de marzo de 2024 que salva la observación de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

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 procederá, 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 12 de abril de 2024, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto

1. Observaciones de carácter general

Como ya hemos señalado, el propósito del nuevo Decreto no es otro que cumplir con el mandato establecido en el art. 10 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja.

En él, a fin de coordinar las políticas de igualdad de género en la CAR, se atribuye a las secretarías generales técnicas la misión de integrar la perspectiva de género en las políticas de su consejería. Para ello ordena que, dentro de cada SGT, se designe a una unidad administrativa, “*con personal formado en igualdad de género*”, que se encargará de la “*propuesta, seguimiento e informe de las actividades en materia de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en el ámbito de la consejería*”.

Igualmente, la Ley 7/2023, en su Disposición adicional primera, ordena que estas unidades “*deberán estar en funcionamiento en el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de la ley*”.

Obviamente, puesto que la Ley entró en vigor el 25 de abril de 2023 no resulta ya posible cumplir en fecha este mandato legal.

En todo caso, este Consejo se ha pronunciado ya en relación con los efectos que cabe atribuir a las habilitaciones legales de desarrollo reglamentario que, bajo unas u otras fórmulas, fijan al Gobierno plazos para su ejercicio. Así, en los D.91/10, D.8/17, D.4/22 y



5/22 hemos razonado que *“el plazo establecido en una ley para dictar el reglamento que deba desarrollarla no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (que debe su origen último al reconocimiento al Gobierno autonómico de la potestad reglamentaria por el art. 24.1 a) EAR '99), ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma reglamentaria, por lo que su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas, aunque pueda tenerlas políticas o de otra índole”*.

La norma proyectada consta de una parte expositiva (que recoge su justificación, objetivos y contenido, y explícita, acertadamente, las competencias de la CAR que habilitan la regulación de la materia que es su objeto), cuatro artículos y dos disposiciones finales.

Su contenido merece, a este Consejo Consultivo, un juicio general favorable, pues se considera ajustado a Derecho, respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR y acorde a las previsiones de la citada Ley 7/2023.

2. Observaciones sobre el articulado

Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes consideraciones sobre el tenor del art. 2 (*Funciones*), que entendemos pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma proyectada.

-Como consideración general, cabe decir que la relación de funciones previstas realiza un desarrollo claramente expansivo y maximalista en relación con las que la Ley atribuye expresamente a estas unidades (*“propuesta, seguimiento e informe de las actividades”*). Semejante amplitud en las tareas encomendadas, aun cuando pueda rozar un juicio de oportunidad, que no nos corresponde, suscita a este Consejo dudas sobre su efectiva viabilidad.

-El término *“establecer”*, de la letra d) puede dar lugar a confusión y debiera modificarse. Estas unidades pueden *“impulsar”*, pero no tienen competencia para directamente y sin mayor precisión *“establecer medidas para la participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de participación y en los espacios de toma de decisiones”*. Más aun, cuando no se especifica a que órganos de participación y espacios se refiere.

-En la letra J) resulta muy impreciso y puede suscitar también dudas el que estas unidades *“deban proporcionar los recursos necesarios para el buen fin de cuantas iniciativas, actuaciones, proyectos, medidas y programas hayan sido acordadas...”*.



CONCLUSIONES

Primera

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y su contenido es ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el apartado 2, del Fundamento Jurídico Cuarto.

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