

En Logroño, a 26 de noviembre de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

115/18

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 71/2012, de 28 de diciembre, que regula (con carácter general para todos los empleados del Sector público de la CAR) los complementos retributivos de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y lactancia natural.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el presente dictamen utilizaremos, para mayor claridad, las siguientes siglas y abreviaturas:

- AMGN´18= Acuerdo de la MGN prevista en el art. 36 EBEP, en materia de recuperación de derechos de los empleados públicos de la APCAR, ratificado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 19 de octubre de 2018 (BOR de 22 de octubre de 2018).
- APCAR= Administración pública de la CAR.
- Art/s= Artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CE= Constitución Española.
- Consejería actuante= Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja.
- D.8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.

- D.71/2012= Decreto 71/2012, de 28 de diciembre, que regula (con carácter general para todos los empleados del Sector público de la CAR) los complementos retributivos de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y lactancia natural.
- D.23/2015= Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003.
- DA= Disposición Adicional.
- DF= Disposición Final.
- DG= Dirección, Director o Directora General, de la Consejería correspondiente.
- DGFP= Dirección, Director o Directora General de la Función Pública.
- EAR'99= Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja de 1982.
- EBEP= RD Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TR del Estatuto básico del empleado público.
- Ley 3/1990= Ley riojana 3/1990, de 29 de junio, de la Función pública de la CAR.
- Ley 3/2001= Ley riojana 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/2003= Ley riojana 3/2003, de 3 de marzo, de la Organización del Sector público de la CAR.
- Ley 8/2003= Ley riojana 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- Ley 4/2005= Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.
- Ley 1/2018= Ley riojana 1/2018, de 1 de enero, de PG de la CAR para 2018.
- Ley 2/2018= Ley riojana 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- LPGE'18= Ley estatal 6/2018, de 3 de julio, de PGE para 2018.
- MGN= Mesa General de Negociación colectiva de la APCAR.
- OCP= Oficina de Control Presupuestario.
- PGE= Presupuestos Generales del Estado.
- RDLeg.= Real Decreto Legislativo.
- SGT= Secretaría, Secretario o Secretaria General Técnica, de la Consejería correspondiente.
- TR= Texto refundido.

Segundo

El Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 26 de octubre de 2018, de la DGFP.
- Memoria justificativa, de 26 de octubre de 2018, de la misma DGFP.
- Propuesta de Decreto, de 26 de octubre de 2018, de la propia DGFP.
- Diligencia de formación del expediente, de 30 de octubre e 2018, de la SGT de la Consejería de actuante.
- Memoria de tramitación, de 30 de octubre de 2018, de la misma SGT.

- Borrador de Decreto.
- Petición de informe, de 30 de octubre de 2018, a la DG de los Servicios Jurídicos e Informe, de 12 de noviembre de 2018, de la misma.
- Petición de informe, de 13 de noviembre de 2018, a la OCP e informe, de 15 de noviembre de 2018, de la misma; así como otro informe de la propia OCP, de 18 de octubre de 2018, relativo al Acuerdo de la MGN en desarrollo de las medidas previstas en la LPGE '18, e incluidas en el II Acuerdo para la mejora del empleo público y condiciones de trabajo, suscrito el 9 de marzo de 2018, entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y varias Organizaciones Sindicales.
- Memoria final, de 15 de noviembre de 2018, de la SGT de la Consejería actuante, previa a la remisión al Consejo Consultivo de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 19 de noviembre de 2018, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 20 de noviembre de 2018 procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

El art. 11.c) de la Ley 3/2001 determina que el Consejo Consultivo de La Rioja deberá ser consultado en relación con *los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*; precepto que es reiterado por el art. 12.2.C) de su Reglamento (Decreto 8/2002).

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún género de dudas, dado que el Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración (que pretende dar cumplimiento al punto 2º del AMGN´18), se dicta en desarrollo y aplicación de la DA 54ª LPGE´18, la cual tiene carácter básico con amparo en los títulos competenciales contenidos en los arts. 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª CE.

Dicha DA 54ª establece que cada Administración pública podrá determinar, previa negociación colectiva y de acuerdo con las reglas que se relacionan en la propia DA 54ª, las retribuciones a percibir por el personal a su servicio o al de los Organismos y Entidades públicas dependientes, en situación de incapacidad temporal y, en el caso del personal funcionario, al que se le haya expedido licencia por enfermedad. Dichas retribuciones podrán alcanzar hasta un máximo del cien por cien de sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal, con independencia de la naturaleza funcional, estatutaria o laboral de su vínculo jurídico con la Administración, del régimen de Seguridad social en el que se encuentren encuadrados, y de la contingencia que la genere, sin que, en ningún caso, el régimen de Seguridad social de pertenencia pueda justificar un trato más perjudicial para uno u otro colectivo.

Pues bien, en el indicado punto 2º del expresado AMGN´18, se determina la plenitud retributiva para el personal al servicio de la APCAR que se encuentre en situación de incapacidad temporal, sea cual sea la contingencia que la genere; y, a tal efecto, se señala la necesidad de modificar el Decreto 71/2012.

En consecuencia, el objeto de la norma es la regulación, en el ordenamiento jurídico autonómico, de un complemento retributivo a las prestaciones de la Seguridad social, que posibilite que todos los empleados del Sector público de la CAR perciban, durante la situación de incapacidad temporal, el cien por cien de sus retribuciones.

Habida cuenta, entonces, de la naturaleza del Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se limita a modificar determinados aspectos del Decreto 71/2012, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por lo tanto, el carácter preceptivo del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, 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 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 normativo de la misma

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

Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 31.5 EAR'99 que atribuye a la CAR, de acuerdo con la legislación del Estado, el establecimiento del *régimen estatutario de sus funcionarios.*

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar el Anteproyecto normativo sometido a examen en la precitada DA 54ª de la LPGE'18, en relación con el AMGN'18.

Asimismo, los arts. 62.2.k), 63.1 y 63.2 de la Ley 3/1990 establecen que corresponde al Consejo de Gobierno: i) establecer anualmente las normas y criterios para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios y restante personal al servicio de la APCAR; ii) la gestión de la nómina del personal; y iii) la gestión de las retribuciones y de los regímenes de previsión social.

En consecuencia, es evidente la competencia de la CAR para dictar el Decreto proyectado y la cobertura legal del mismo.

3. En lo atinente al **rango** de la norma proyectada, es adecuado el previsto de Decreto, tal y como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003, a cuyo tenor: *“corresponde al Consejo de*

Gobierno... aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda”.

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 arts. 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018 ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí han de ser observados (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa.

A) La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

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

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus

organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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.

B) Por su parte, el art. 131.1 LPAC'15 (*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), prescribe que:

“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”.

C) En la *Memoria justificativa* inicial, de 26 de octubre de 2018, relativa al Anteproyecto dictaminado, se afirma, en el apartado VI, c), bajo el título *informes o trámites que se consideran necesarios en la tramitación del expediente*, que:

“Se estima que no procede el trámite de audiencia ni el de información pública, ya que la materia incluida en el borrador que se informa afecta a la relaciones de servicios o a las relaciones laborales del personal que presta sus servicios en el Sector público autonómico, lo cual, en relación con lo preceptuado por el art. 36.3 de la Ley 4/2005 se entiende que se circunscribe a la organización de la APCAR y de los Entes integrantes de su Sector público”.

Por su parte, la *Memoria de tramitación*, de 30 de octubre de 2018, de la SGT de la Consejería actuante, mantiene que:

“Los trámites de consulta previa y de audiencia corporativa no resultan preceptivos en este caso como trámites separados, al tener como causa dar cumplimiento a la negociación con los representantes legales del personal incluido en su ámbito de aplicación, y quedando condicionado a la correspondiente negociación colectiva y acuerdo en lo que exceda del ámbito de la Mesa General”.

También la *Memoria final*, de 15 de noviembre de 2018, alude a la ausencia de realización de una consulta pública previa (y del trámite de audiencia pública), al considerarla innecesaria, en atención a la precedente negociación con los representantes legales del personal incluido en el ámbito de aplicación del Anteproyecto.

A juicio de esta Consejo Consultivo, los dos razonamientos (esgrimidos por el Órgano gestor para excusar la omisión, en el expediente analizado, de los trámites de consulta previa y de audiencia) son suficientes a tal efecto, dado que, efectivamente, la materia que pretende regular el Anteproyecto, no sólo se limita al ámbito de la organización de la APCAR y de los Entes integrantes de su Sector público, sino que, además, se pretende dar cumplimiento a la negociación con los representantes legales del personal incluido en su ámbito de

aplicación, quedando condicionado a la correspondiente negociación colectiva y acuerdo en lo que exceda del ámbito de la Mesa General.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“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”.

El expediente que nos ocupa se inició por Resolución de 26 de octubre de 2018, de la DGFP, quien, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 63.1 y 63.2.a) de la Ley 3/1990 tiene atribuida las funciones para *“el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Gobierno de La Rioja en materia de función pública, así como la elaboración de los proyectos de normas de general aplicación en materia de función pública, proponiendo al Gobierno de La Rioja su aprobación”.*

El ejercicio de esta competencia se canalizará a través de la DGFP, en tanto que es el órgano con competencia en materia de política y gestión de personal, y, en virtud de lo preceptuado en el art. 9.2.5 del Decreto 23/2015, se le atribuyen en concreto: *la gestión de la nómina del personal (letra f); la gestión de las retribuciones y de los regímenes de previsión social (letra g); el control económico de los costes del personal activo del Sector público de la CAR (letra r); la planificación, asignación y evaluación de los créditos vinculados al Capítulo I de los Presupuestos de los que sea responsable la DGFP, y las funciones de estudio e informe en relación con los Acuerdos y medidas de los que se deriven consecuencias económicas para el personal al servicio de la CAR, en coordinación con la OCP.*

En última instancia, el art. 9.1.4.g) del mencionado Decreto 23/2015, determina que corresponden a las Direcciones Generales, con carácter general, bajo la dirección del titular de la Consejería, en las materias propias de su ámbito de actuación, *la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general.*

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución cumple correctamente con los requisitos determinados en el art. 33.3 de la Ley 4/2005 (que 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*), por cuanto que, en la misma, se efectúan suficientes referencias al objeto y finalidad de la disposición proyectada, a las normas legales que se pretenden desarrollar, y al fundamento jurídico de la competencia ejercida.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005,

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.

En el expediente, constan una Memoria justificativa, de 26 de octubre de 2018, de la SGT de la Consejería actuante, y un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Una y otro cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

Según expresa la Memoria justificativa inicial, de 26 de octubre de 2018, tras efectuar un promenorizado análisis de valoración que la aplicación del Reglamento propuesto vaya a suponer, establece que:

“Puede considerarse que la aprobación del Decreto tendrá un coste económico estimado en una media anual de 306.326,86 euros (155.213,49 euros en relación con el personal que presta servicios para la Administración General -personal de carácter general, el personal de carácter docente, el personal de Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia-; y 151.113,37 euros en relación con el personal estatutario que presta servicios para el Organismo autónomo SERIS)”.

Finalmente, tanto en la Memoria de tramitación, de 30 de octubre de 2018, como en la Memoria final, de 15 de noviembre de 2018, se consigna que:

“La valoración económica es sustancialmente la misma, que ya se incorporaba al Acuerdo de Consejo de Gobierno de 19 de octubre de 2018, por el que se ratificaba el Acuerdo alcanzado en la MGN, así como que esa valoración ya fue informada por la OCP”.

Por tanto, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 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.

La declaración de la SGT a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de 30 de octubre de 2018, que determina los trámites a observar en el procedimiento de elaboración de la disposición general, siendo suficiente en cuanto a su contenido.

5. Trámite de audiencia.

A) A tenor de lo señalado en el art. 36 de la Ley 4/2005 (en la redacción introducida por la Ley 2/2018):

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

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

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

B) El art. 133.2 y 3 LPAC´15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

C) Como ha quedado dicho en el apartado 1 (*consulta previa*) del presente Fundamento de Derecho, tanto la Memoria inicial (apartado VI.c), de 26 de octubre de 2018, como las Memorias justificativa, de 30 de octubre de 2018, y final, de 15 de noviembre de 2018, todas ellas relativas al Anteproyecto dictaminado, argumentan que: i) por un lado, *no procede el trámite de audiencia ni el de información pública, ya que la materia incluida en el borrador que se informa afecta a la relaciones de servicios o a las relaciones laborales del personal que presta sus servicios en el Sector público autonómico, lo cual, en relación con lo preceptuado por el art. 36.3 de la Ley 4/2005, se entiende que se circunscribe a la organización de la APCAR y de los Entes integrantes de su Sector público;* y ii) por otro, *que los trámites de consulta previa y de audiencia corporativa no resultan preceptivos en este caso como trámites separados, al tener como causa dar cumplimiento a la negociación con los representantes legales del personal incluido en su ámbito de aplicación.*

Por tanto, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido, por cuanto, la apertura del mencionado trámite se notificó, expresa y oportunamente, a los sujetos y entidades que pudieran verse afectados por la nueva propuesta normativa, a los que se trasladó el texto del Anteproyecto de reglamento.

Ahora bien, de tales extremos y circunstancias nada consta en el expediente, siendo más que deseable (como también se ha señalado en el presente Fundamento de Derecho en relación con el trámite de consulta previa) que se hubieran incorporado al mismo los documentos acreditativos de haberse efectuado las pertinentes publicaciones y

notificaciones individuales, para, de ese modo, comprobar -y, en su caso constatar- el adecuado cumplimiento del repetido trámite de audiencia.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el artículo 38 de la Ley 4/2005:

“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”.

B) En el expediente, consta tanto el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, como el de la OCP.

-En el preceptivo informe de la DG de los Servicios Jurídicos (que fue debidamente cumplimentado el 12 de noviembre de 2018), no se efectúa ninguna objeción al texto de borrador de disposición, si bien considera (como también lo hace el Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública) que debe solicitarse informe previo a la OCP, a efectos de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley 1/2018, y por el art. 9.2.4.i) del precitado Decreto 23/2015 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería actuante y sus funciones, y ello *“aun cuando dicha OCP ya informó la valoración económica del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se ratificaba el Acuerdo de la MGN y que cuantificaba el gasto derivada de dar cumplimiento al Acuerdo”.*

-En el informe de la OCP (solicitado el 13 de noviembre de 2018, a raíz de la salvedad apuntada por la DG de los Servicios Jurídicos, y emitido el 15 de noviembre de 2018), se concluye que:

“El informe que ya emitió (la misma OCP), en aplicación el art. 51 de la Ley 1/2018, con fecha 18 de octubre de 2018 (relativo al Acuerdo de la MGN en desarrollo de las medidas previstas en la LPGE'18 e incluidas en el II Acuerdo para la mejora del empleo público y condiciones de trabajo, suscrito el 9 de marzo de 2018, entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y varias

Organizaciones Sindicales), sigue siendo válido, al no aportarse en el expediente ninguna información adicional que lleve a modificar o complementar el mismo”.

Pues bien, como quiera que consta en el expediente el indicado informe de la OCP de 18 de octubre de 2018, el trámite de informe preceptivo de dicha OCP, ha de darse por cumplido.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, consta una Memoria, de 15 de noviembre de 2018, de la SGT de la Consejería actuante, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 40.1 Ley 4/2005.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que, en el presente caso, se han observado los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, si bien deben incorporarse al expediente los documentos aludidos en el punto 5, C), *in fine*, de este Fundamento de Derecho.

Cuarto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto consta de un artículo único, y una DF Única.

A) En el **artículo único** se dispone la medida que se persigue, mediante la modificación del art. 2 del Decreto 71/2012 cual es la sustitución de las letras a) y b) del apartado 1 del citado precepto, por una nueva letra a). Dentro del mismo apartado, se renombra la letra c), que pasa a ser la b); y se suprime el apartado 3. Así, el artículo 2, una vez modificado, con su denominación original de *complementos retributivos a las prestaciones de la Seguridad Social*, constará de dos apartados:

-El **apartado 1**, dedicado a regular dichos complementos para los empleados del Sector público incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, que a su vez constará de dos letras: i) la letra a), con nueva redacción, en la que se establece que dichos empleados, *“durante las situaciones de incapacidad temporal, derivadas, tanto de contingencias profesionales, como de contingencias comunes, percibirán, desde el primer día, un complemento hasta alcanzar el 100% de las retribuciones fijas y periódicas que correspondan al empleado como consecuencia de su puesto de trabajo y de la jornada ordinaria que tenga asignada”*; y ii) la letra b), que mantiene la misma redacción que la anterior letra c), aunque renombrada, y que determina la misma medida retributiva para las situaciones de maternidad, riesgo por embarazo y durante la lactancia natural y paternidad.

-El **apartado 2**, que conserva su redacción original, extiende el anterior régimen retributivo al personal funcionario adscrito a los Regímenes Especiales de Seguridad social (con expresa referencia a los mecanismos de cobertura del Mutualismo Administrativo y del Mutualismo Judicial y a su normativa específica), en congruencia con el principio de no discriminación (entre colectivos de empleados públicos según el régimen de Seguridad social de pertenencia), que establece expresamente, el apartado segundo de la DA 54ª LPGE'18.

-El **apartado 3**, que establece que todas las referencias efectuadas a días por el artículo se entenderán realizadas a días naturales, queda suprimido; ya que, con las modificaciones descritas, dicho apartado carece de sentido.

B) De esta forma, continúa en vigor, con su redacción original, el **artículo 1 del Decreto 71/2012**, dedicado a fijar su ámbito subjetivo (que se extiende a todo el personal al servicio del Sector público de la CAR, con expresa referencia a la definición que del mismo realiza el art. 2 de la Ley 3/2003).

C) La **DF Única** establece la entrada en vigor de la norma.

2. En cuanto al contenido normativo del Anteproyecto, ninguna objeción cabe realizar, pues la norma reglamentaria proyectada es conforme con los principios de legalidad,

competencia y jerarquía normativa, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa que, como contenido posible de nuestros dictámenes, que efectúa el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001).

3. Ello no obstante, desde el punto de vista de la claridad exigible a toda norma, debemos advertir (habida cuenta del contenido actual del Reglamento que, parcialmente, se pretende alterar) que hubiera sido aconsejable abordar una reforma más profunda del mismo, por cuanto, como reconoce la SGT en su Memoria final, el futuro Decreto, de ser aprobada la modificación: *“i) dará lugar a un texto consolidado en el que perviviría la parte expositiva original, que habla sobre los recortes necesarios que sirvieron de motivación al Decreto del año 2012, con un articulado que no incluiría ya tales recortes; ii) además, el ámbito de aplicación del Decreto, previsto en el art. 1 del mismo, que en la propuesta inicial no se modifica, sería diferente al que se establece en la DA Única del Decreto modificativo: y iii) por otra parte, en pura técnica normativa, resultaría discutible la opción de modificar un artículo de un Decreto que solo tiene dos”*.

Así pues, conforme se contempla en dicha Memoria final, resultaría más adecuado aprobar un nuevo Decreto derogando el anterior, posibilidad que fue desechada por la DGFP, ante las dificultades y obstáculos legales y fácticos que la misma supondría.

En todo caso, entendemos aconsejable sustituir la Parte expositiva, para que no resulte contradictoria con el nuevo contenido normativo que se pretende.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual goza de la necesaria cobertura legal y del rango normativo adecuado.

Segunda

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración ha sido tramitado con arreglo al procedimiento de elaboración establecido, si bien deben incorporarse al expediente los documentos aludidos en el punto 5, C), *in fine*, del Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico.

Cuarta

El texto del Anteproyecto puede mejorar si se siguen las observaciones realizadas al respecto en el punto 3 del Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero