

En Logroño, a 27 de diciembre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en Logroño telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

91/20

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto 36/2013, de 25 de octubre, que regula el Boletín Oficial de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En el presente dictamen empleamos las siguientes **siglas y abreviaturas**:

- Art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Cc= Código civil.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- D.= Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.
- DA= Disposición adicional.
- DBOR= Decreto 36/2013, de 25 de octubre, de la CAR, por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja.

- DG= Dirección General.
- DGAD= Dirección General para el Avance Digital.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente en su redacción de 1999.
- LCCR= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/1995= Ley (de la CAR) 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de la CAR.
- Ley 3/2003= Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector público de la CAR.
- Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LFAR= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- LOPJ= Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, texto consolidado.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- p.e= por ejemplo.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RDL= Real Decreto Ley.
- SGT= Secretaría/Secretaria/o General Técnico.
- SOISP= Servicio de Organización e innovación de los Servicios públicos (antes SOCE, Servicio de Organización y calidad de los Servicios públicos).
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TJUE= Tribunal de Justicia de la UE.

Primero

El Excmo. Sr. Titular de la precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 3 de diciembre de 2020, dictada por la SGT de la Consejería actuante.
- Del mismo órgano, Memoria justificativa de 5 de diciembre de 2020, que examina los “*antecedentes*” del Decreto cuya modificación se pretende, sus “*fundamentos de Derecho*”, su “*contenido*” y el “*procedimiento*” que ha de seguirse para su aprobación; y que contiene una “*tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia*”.
- Borrador del Decreto, sin fecha.
- Memoria de tramitación, de 9 de diciembre de 2020, de la citada SGT.
- Diligencia de 9 de diciembre de 2020, por la que la misma SGT declara formado el expediente de elaboración de la disposición general.
- Informe, de 9 de diciembre de 2020, del SOISP.
- Informe, de 12 de diciembre de 2020, de la DGAD.
- Memoria de tramitación, de 14 de diciembre de 2020, de la SGT de la Consejería actuante.
- Informe de la DGSJ, de 17 de diciembre de 2020, que contiene unas “*consideraciones generales*” (competencia de la CAR y cumplimiento de trámites) y unas “*consideraciones sobre el texto del anteproyecto de Decreto*”. El informe es favorable, sin observación alguna, al texto del borrador.
- Memoria final, de 18 de diciembre de 2020, de la reiterada SGT, que analiza el *iter* procedimental seguido hasta ese momento y, en particular, las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en la tramitación del Anteproyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 18 de diciembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 21 de diciembre de 2020, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 22 de diciembre de 2020, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

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

En este caso, el carácter preceptivo de nuestro dictamen resulta evidente, como ya indicó este Consejo Consultivo en sus Dictámenes D.85/08 y D.55/13 (a los que inevitablemente hemos de remitirnos, al versar ambos sobre los Proyectos de Reglamento que, en su momento, regularon el BOR) es notorio que el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo de la DA 5ª LFAR, que señala al BOR como el medio oficial de publicación de las disposiciones generales y actos administrativos y faculta al Gobierno para normar su funcionamiento.

Cosa distinta, como allí indicábamos, es que, al regular esta materia, deban tenerse en cuenta las normas estatales de naturaleza básica, como son la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, y también la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ambas dictadas al amparo del art. 149.1.18. CE; siendo conveniente recordar, de nuevo, que otras normas estatales, como las que establecen la publicidad de determinadas disposiciones, actos administrativos y anuncios públicos, son de aplicación directa para todas las Administraciones públicas.

De todo ello se infiere, en cualquier caso, el carácter preceptivo de este dictamen.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes,

debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

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

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

1. Consulta previa

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

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

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

salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

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

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

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

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

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

En la Memoria inicial, de 5 de diciembre de 2020, se argumenta que no es preceptiva la evacuación del trámite de consulta previa “*al tratarse de una norma organizativa*”, apreciación que encaja entre las excepciones contempladas por el art. 32.bis.2 LFAR, dado que la proyectada es *una norma de auto-organización sin las repercusiones señaladas* (en el art. 32.bis.2 LFAR), *ni impacto económico o en los derechos y obligaciones de los destinatarios*”.

Ese razonamiento resulta justificado, a juicio de este Consejo, debiendo repararse en que el Anteproyecto se limita a modificar el art. 6 del DBOR tan solo en el aspecto de ampliar los días en que se llevará a cabo su publicación.

En definitiva, habida cuenta la materia regulada, puede considerarse que estamos ante una de las excepciones previstas en el art. 32 *bis* LFAR. Por lo tanto, el haberse omitido este trámite no plantea dudas sobre 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 3 de diciembre de 2020, fue dictada por la SGT de la Consejería actuante encontrándose vigente el Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la referida Consejería, en cuyo art. 9.2.2.s) se dispone que corresponde a la SGT “*la superior dirección de la confección y edición del BOR*”.

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

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

La Resolución de 3 de diciembre de 2020, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, no contiene ninguna referencia a “*las normas legales que, en su caso, deba desarrollar*”, ni al “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”.

En cualquier caso, la omisión señalada carece de eficacia invalidante del procedimiento tramitado: i) desde un punto de vista *material*, porque la CAR tiene competencias estatutarias para regular la composición y funcionamiento de su propio Boletín Oficial, como exponemos más adelante (en el F.J. Tercero de este dictamen); y ii) desde una óptica *formal*, porque la mención a las normas legales que deba desarrollar (la que resulta de la DA 5ª LFAR) se realiza en la Memoria justificativa de 5 de diciembre de 2020, que complementa en esto a la Resolución de inicio.

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.*

La Resolución de inicio, de 3 de diciembre de 2020, y la Memoria justificativa, de 5 de diciembre de 2020, van acompañadas del texto inicial de la norma proyectada, por lo que se cumplen adecuadamente las prescripciones del precepto examinado.

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 Secretaria 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 9 de diciembre de 2020.

5. Trámite de audiencia.

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

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

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

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

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

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

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

En el presente caso, según exponen las Memorias de 5 y 9 de diciembre de 2020, el Anteproyecto no ha sido sometido a ninguno de los trámites de audiencia regulados por el art. 36.1 LFAR.

En sentido parecido a lo que hemos señalado al analizar la omisión de la consulta previa, lo cierto es que el reglamento en tramitación tiene por objeto incrementar la frecuencia de los días en que se publicará el BOR, y no contiene ninguna norma procedimental propia. Por ello, como hemos señalado, el art. 36.2 LFAR permite exceptuar los trámites de audiencia cuando, como aquí sucede, los procedimientos reglamentarios versen en exclusiva sobre aspectos atinentes a “*la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su Sector público*” y carezcan de normas que disciplinen las relaciones jurídicas *externas* entre la Administración y los administrados.

Con base en lo expuesto, la falta de un trámite de audiencia no puede considerarse en este caso una irregularidad.

6. Informes y dictámenes preceptivos

Según el artículo 38 LFAR:

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

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

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

Esta fase procedimental se ha desarrollado del modo que sigue:

A) En fecha 9 de diciembre de 2020, el SOISP se limita a señalar que *“la modificación no es objeto de informe de este Servicio ya que no se trata de un procedimiento administrativo de los recogidos en el 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. Lo anterior se les comunica a la mayor brevedad posible con el fin de evitar una paralización innecesaria en la tramitación de la norma”*.

B) La DGAD emitió su parecer el 11 de diciembre de 2020, señalando que *“la limitación técnica en cuanto a publicación de boletines está en el número de publicaciones diarias, que sólo puede ser una. No hay problemas para aumentar la frecuencia de boletines siempre y cuando se limite a uno diario”*.

C) A la vista de ambos informes, la SGT redactó una Memoria de tramitación, de 14 de diciembre de 2020.

D) El 17 de diciembre de 2020, los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR, informaron favorablemente el texto del Anteproyecto.

De esta manera, la intervención del Servicio Jurídico ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes, exige el art. 39.3 LFAR (por todos, D.89/18 o D.75/19).

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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

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

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

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 18 de diciembre de 2020, en la que se expone que *“la modificación propuesta no tiene coste económico alguno. El Boletín seguirá siendo editado por el mismo personal que hasta la fecha, utilizando la misma aplicación informática, y con edición electrónica exclusivamente, de modo que el mero aumento de frecuencia en la publicación no implica ni una inversión en material o programas ni un incremento de los costes de personal”*.

8. Resumen conclusivo

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

Tercero

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 Comunidad Autónoma 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.

A criterio de este Consejo Consultivo, es claro que la CAR tiene competencia para regular la materia objeto del reglamento en tramitación, no sólo porque, genéricamente, puede crear, organizar y estructurar su propia Administración *ex* art. 26 EAR’99, sino, porque, como ya indicamos en nuestros D.85/08 y D.55/13, la competencia de la CAR para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada (la ordenación del BOR y, en particular, la periodicidad en su publicación) no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de las previsiones de la DA 5ª LFAR, anteriormente citada, en cuanto faculta al Gobierno para regular su funcionamiento como Diario oficial de publicación de las disposiciones y actos de la CAR, publicidad exigida por el art. 9.3 CE, así como por los arts. 21 y 28 EAR’99.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en la citada DA 5ª LFAR.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. D.51/07, D.79/07, D.47/13, D.60/13, D.39/16, D.33/17, D.51/17 y D. 65/17, entre otros), el análisis competencial se solapa con el 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 formal** de la norma proyectada, el art. 23.i) de la Ley autonómica 8/2003, 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.

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

Quinto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto encuentra su justificación, tal y como destaca la parte expositiva del borrador sometido a nuestra consideración, en la conveniencia de alterar la frecuencia de edición del BOR, *“en aras del beneficio de los diferentes usuarios del BOR, ya sean los actores que publican sus anuncios como aquellos que los consultan. La modificación supone publicar ordinariamente el BOR cinco veces a la semana, esto es, de lunes a viernes. De este modo, se persigue una reducción de los tiempos entre la remisión del anuncio y su posterior publicación. Esta modificación posibilita la consecución de este objetivo debido a la habilitación de los martes y jueves de cada semana, lo que supone un 40% más de días ordinarios de publicación. Eso significa que, en muchos supuestos, se reducirá al menos un día ese tiempo de espera. A su vez, se mantiene la regulación ahora vigente que indica que, excepcionalmente, atendiendo a necesidades apreciadas por la Consejería responsable de la edición del BOR, podrá publicarse en cualquier día del año”*.

2. El Anteproyecto consta de una parte expositiva, un art. único y una DF. El art. único, por el que se modifica el art. 6 (*Periodicidad*) del DBOR, establece que *“el BOR se publica todos los días del año, excepto los sábados y domingos, y los días declarados inhábiles en todo el territorio de la CAR. Excepcionalmente, atendiendo a necesidades*

apreciadas por la Consejería responsable de la edición del BOR, podrá publicarse en cualquier día del año”; y la DF (Entrada en vigor) determina que “el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación”.

3. Nos referiremos únicamente al texto del Anteproyecto que hemos resaltado en negrita en el apartado anterior, por el que se excluye ordinariamente de publicación, además de los sábados y los domingos, “*los días declarados inhábiles en todo el territorio de la CAR*”.

En efecto, la expresión *días declarados inhábiles* se presta a cierta confusión porque no es unívoca en nuestro Derecho. Hay días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos (cfr, arts. 30.2 y 30.7 LPAC’15) y días que, resultando hábiles a ese primer efecto, son generalmente inhábiles para el cómputo de plazos procesales (p.e, los lunes a viernes no festivos del mes de agosto, *ex art. 183 LOPJ*).

La cuestión merece ser aclarada porque en el BOR no sólo son objeto de publicación disposiciones legales y reglamentarias y actos administrativos, sino también –como así sucede cotidianamente- resoluciones de órganos jurisdiccionales.

Si, como a todas luces parece, la intención de la Consejería consultante es que el BOR no sea publicado *los sábados, los domingos, y los demás días declarados inhábiles a efecto de cómputo de plazos administrativos en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, debería explicitarse así (opción 1ª de redacción alternativa).

En este mismo sentido debemos señalar que, conforme a los arts. 30.2 y 30.7 LPAC’15, los días inhábiles a efecto del cómputo de plazos administrativos son, además de los sábados y los domingos, los *declarados festivos* de acuerdo con el calendario laboral oficial. De este modo, en este caso quedarían fuera de publicación, además de los sábados y los domingos, aquellos días que sean festivos tanto en toda España como en toda La Rioja. No así los días que sólo sean festivos en unos u otros municipios, en los que el BOR sí se publicaría salvo que, a su vez, fueran sábados o domingos.

Por ello, la misma idea antes apuntada podría quedar reflejada en el texto del reglamento proyectado si éste se redactara señalando que quedarán excluidos de publicación *los sábados, los domingos y los días que hayan sido declarados festivos nacionales y en todo el ámbito territorial de La Rioja según el calendario laboral oficial* (opción 2ª de redacción alternativa)

Por razones, pues, de precisión y seguridad jurídica, sugerimos adoptar cualquiera de estas dos opciones de redacción alternativa del final del primer párrafo del artículo único del Anteproyecto que nos ocupa (el antes señalado en letra negrita), dejando inalterado el resto del precepto proyectado.

4. Dicho lo anterior, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa el artículo 2.1 LCCR.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

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

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, si bien la redacción del primer párrafo de su artículo único quedará más precisa si se sigue alguna de las opciones sugeridas en el Fundamento de Derecho Quinto, punto 3, 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