

En Logroño, a 12 de noviembre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras 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. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

61/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo autónomo del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Economía Social y Solidaria de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

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

-Resolución de inicio, de la Dirección General de Empresa, Energías e Internacionalización de fecha 09-07-2024.

-Memoria justificativa, de la Subdirección de Diálogo Social y Relaciones Laborales de fecha 24-07-2024.

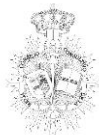
-Borrador del Decreto inicial.

-Certificado de trámite de audiencia, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de fecha 24-07-2024.

-Informe complementario a la Memoria justificativa de la propuesta de elaboración del Decreto, de la Subdirección General de Diálogo Social y Relaciones Laborales de la Consejería de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo de fecha 05-08-2024.

-Declaración de formado el expediente, de la SGT de la Consejería de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo, de fecha 06-08-2024.

-2º Borrador del Decreto.



- Petición de informe al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de fecha 06-08-2024.
- Petición de informe a la Dirección General de Los Servicios Jurídicos, de fecha 06-08-2024.
- Informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de fecha 12-08-2024.
- Informe de la Dirección General de Los Servicios Jurídicos, de fecha 22-08-2024.
- Petición del Dictamen al Consejo Económico y Social de La Rioja, de fecha 02-09-2024.
- Petición de informe al Consejo Riojano de Cooperación Local, de fecha 02-09-2024.
- Informe de contestación al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de fecha 03-09-2024.
- Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de fecha 10-09-2024.
- Informe de contestación al Consejo Económico y Social de La Rioja, de fecha 13-09-2024.
- Certificado de consulta previa, de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 25-09-2024.
- Certificado del Consejo Riojano de Cooperación Local, de fecha 30-09-2024.
- Memoria de la SGT de la Consejería de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo de fecha 09-10-2024.
- Borrador definitivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 10-10-2024 de 2024 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, 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 el 14-10-2024, 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

Asumida la ponencia por el 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

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCCR), este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) 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) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja (RCCR).

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja, donde mediante su artículo 2, denominado “*Modificación de la Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja*”, se faculta al Gobierno de La Rioja para “*la regulación reglamentaria del Consejo de Economía y Solidaria de La Rioja*”.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la LCCR 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”. De manera pues que, como venimos señalando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad o de estricta técnica o calidad normativa, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) 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 competentes de la Administración de la CAR.

En el caso presente, la competencia autonómica se encuentra en el artículo 8.4 y 8.12 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la ordenación y planificación de la actividad económica, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, y en materia de cooperativas y de entidades asimilables, mutualidades no integradas en la seguridad social y pósitos, conforme a la legislación mercantil.

El ejercicio de esta competencia se realizó merced a la aprobación de la Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja y en la Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas, presupuestarias y urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja.

En el presente caso, el análisis de la competencia para aprobar el Decreto proyectado debe partir de una constatación fundamental cual es que la norma en tramitación no pretende abordar un desarrollo de la Ley 9/2022, sino solo desarrollar una disposición concreta contenida en el artículo 2, denominado *“Modificación de la Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja.”* que en su disposición adicional segunda titulada *“Consejo de la Economía Social y Solidaria de La Rioja, se faculta expresamente al Gobierno de La Rioja para la regulación reglamentaria del Consejo de Economía Social y Solidaria de La Rioja en el plazo de seis meses”*

Por tanto. El proyecto que ahora analizamos se ceñirá a desarrollar la composición y funcionamiento del Consejo de Economía Social y Solidaria de La Rioja, de manera que tendrá una proyección casi exclusivamente organizativa; y siendo ello así, su aprobación entrañará, en rigor, el ejercicio por la CAR de las competencias que le reconocen los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR para la creación de su Administración y su sector público.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara cobertura legal para aprobar este Decreto tal como hemos señalado al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, el legislador autonómico ha dictado las precitadas leyes 9/2022 y 4/2024.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. Dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13 o D.14/17, 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 cuanto al **rango formal** de la norma proyectada, el Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23-i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno, aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda y ejercer en general la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1 a) EAR.

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

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.

La comprobación del cumplimiento de estos requisitos exigiría que se hubiera remitido un expediente completo de la tramitación seguida. Según se expone, hay trámites que se valoran por referencias.

Por ello, es necesario someter a enjuiciamiento si, en la tramitación del AD, 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 artículo 32 *bis* 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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

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

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

En relación con este precepto, si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional 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 Comunidades Autónomas.

En el presente caso, no se cumplió con el trámite tal y como señala el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSSJJ), de 22 de agosto de 2024.

Con posterioridad, consta certificado de consulta previa de 15 de septiembre de 2024, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de haberse sustanciado una consulta pública a través del portal web del Gobierno de La Rioja del 4 al 24 de septiembre de 2024. En él consta que no se ha recibido ningún comentario ni aportación al respecto.

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, consta en el expediente la Resolución de la DG de Empresa,



Energías e Internacionalización (DGEEI) de fecha 9 de julio de 2024, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del borrador inicial, y ello de conformidad con su competencia en la materia, a tenor de lo establecido en el artículo en el art. 7, apartado segundo, letra m) del Decreto 55/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo 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.

En definitiva, la DGEEI 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 9 de julio de 2024, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

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, un *primer borrador* del texto de la disposición junto a una Memoria inicial justificativa de la DGEI, ambas de fecha 24 de julio de 2024, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

A) La Memoria no incluye el *estudio económico* al que hace referencia el apartado tercero del citado artículo 34.3, si bien ello se justifica “*por no ser un reglamento organizativo propio de la potestad de autodeterminación y organización del Gobierno, no crea órganos administrativos nuevos ni estructuras nuevas que se sea preciso financiar para su cobertura, recogiendo el Decreto que el desempeño de los cargos es gratuito y la asistencia de los vocales a las reuniones no generará derecho a ningún tipo de indemnización*”.

Así queda reflejado en el artículo 12 del AD.

B) En la memoria tampoco recoge lo dispuesto el artículo 34 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa que prevé que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general incluyan un *análisis de simplificación administrativa* basado en los criterios contenidos en dicha ley.

No obstante, a pesar de ello, el informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos (SOIESP) de 12 de agosto de 2024, expresa:

“En la Memoria justificativa no se recoge este análisis, en atención al objeto de la regulación de la disposición. No obstante, y a efectos de lo establecido en el artículo 23 de la citada norma, se procurará utilizar los medios electrónicos existentes en el funcionamiento del órgano colegiado (convocatoria de las reuniones, realización y firma de actas, etc.)”.

El informe de la DG proponente, de fecha 3 de septiembre de 2024, a las consideraciones del SOIESP, considera que no procede dada la materia regulada por la disposición, no obstante, incluye un tercer apartado al artículo 9.

C) Finalmente, en la Memoria de la SGT no se examina el *impacto de género* del borrador inicial de este AD, conforme lo dispuesto en el art. 22 La Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de hombres y mujeres de La Rioja.

De lo dispuesto en la Memoria, parece considerar implícitamente innecesario el informe al cumplir otra exigencia de la misma Ley:

“En lo que se refiere a la política de género el Decreto recoge que las personas que formen parte del Consejo a efectos de nombramiento respetarán los criterios de equilibrio establecidos en la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja”.

Apreciación que ha quedado incluida, convenientemente, en el artículo 5.2 del AD.

No obstante, este Consejo, en cuanto al impacto de género previsto en el artículo 22.1 de la ley 7/2023 de 20 de abril, (modificado por ley 4/2024), según nos hemos expresado en otras ocasiones (D.59/23), incluye la obligación de incorporar un informe de impacto de género en todos los proyectos de ley y reglamentos, y en los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, y establece un contenido mínimo de tales informes, de suerte que su ausencia podía fundamentar la impugnación y eventual anulación judicial de éstos.

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 de la disposición.

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

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de AD, de fecha 6 de agosto de 2024, que cumple con el requisito legal.

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”.

En el presente procedimiento, consta un primer trámite público de audiencia mediante su publicación en el portal *Participa*, del que consta en el expediente un certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 24 de julio de 2024, que acredita la exposición pública del texto durante 7 días hábiles, del 15 al 23 de julio de 2024, ambos incluidos, habiéndose recibido aportaciones de un particular.

Pese a constar en el certificado una única aportación, en la Memoria Justificativa de 24 de julio de 2024 de la DGEEI, antes aludida, se cita y valora también la alegación de la Federación de Empresarios de La Rioja.

Asimismo, consta que, en virtud de establecido en el expresado artículo 36.1 LFAR, desde el órgano gestor se procedió a dar un plazo de siete días hábiles a la Federación Riojana de Centros Especiales de Empleo (FERCEE) para la representación de alegaciones por parte de dicha entidad, que figuran en el informe complementario de la DGEEI de 5 de agosto de 2024. Se recoge en el expediente que, si bien se estimó necesario por la DGEEI realizar audiencia a la Federación de Cooperativas Agrarias de La Rioja (FECOAR), no fue posible notificarles su derecho a participar.

El expediente remitido no incorpora ninguna de las alegaciones recibidas. Tampoco consta la comunicación a la FERCEE ni a la FECOAR de la remisión del AD. No se incorpora la notificación electrónica, o de correos, ni consta la razón de la imposibilidad de efectuarla a una de las destinatarias. No obstante, el órgano de gestión valora y estima en algún caso parte de las alegaciones citadas.

Por tanto, con las deficiencias apuntadas, se puede entender cumplido el trámite.

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 expediente constan:

A) El informe del SOIESP, de fecha 12 de agosto de 2024, cuyas indicaciones han sido examinadas y, en su mayoría aceptadas por la DG proponente (Informe de 3 de septiembre de 2024).

B) El informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de fecha 22 de agosto de 2024, cuyas indicaciones, respecto a la consulta previa y la petición de informe al Consejo riojano de Cooperación local fueron seguidas.

C) Consta el Dictamen 2/2024 del Consejo Económico y Social, preceptivo, según el artículo 3.1.1.1.a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja y previo al del Consejo Consultivo, a tenor de su Disposición Adicional primera.

En dicho Dictamen se realizan observaciones generales y se advierte de algunos errores formales. Todo ello ha sido valorado mediante un nuevo informe de la DGEEL, de fecha 13 de septiembre de 2024, atendiendo el órgano gestor alguna de las consideraciones.

D) Certificado de la Federación Riojana de Municipios (FRM), de 30 de septiembre de 2024, por el que no considera oportuno realizar ninguna aportación al borrador.

La FRM certifica que, con fecha 2 de septiembre de 2024, se recibió un escrito de la SGT de la Consejería proponente dirigido al Consejo Riojano de Cooperación Local y que dicho escrito, a su vez, “*se hizo llegar a los seis miembros del Consejo Riojano de Cooperación Local nombrados por la FRM*”, que no hicieron aportaciones concluido el

plazo otorgado.

El oficio de 2 de septiembre de la SGT estaba dirigido al Consejo Riojano de Cooperación Local, justificado en las apreciaciones del informe de la DGSSJJ:

“...según lo dispuesto en el artículo 108.1, en relación con el 109 h) de la ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja; en el artículo 9.5 de la Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre Economía Social y Solidaria de La Rioja, que recoge expresamente que la Administración Local procurará la promoción de la economía social y solidaria dentro de sus actuaciones; así como en el artículo 37 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja que establece que «el órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos»”.

No consta la notificación de ese oficio que, parece ser llegó a la FRM, según certifica su Secretaria General. La omisión de ese dato no tiene mayor importancia que el incumplimiento de la regla de remitir los expedientes completos. Sin embargo, la omisión de un trámite preceptivo sería un vicio de nulidad del Decreto. En el presente caso, coincidimos con la SGT para considerar que el informe del citado Consejo es meramente facultativo (art. 109-h) de la Ley de Administración Local.

Aunque no constituya un vicio de nulidad, debería comprobarse si se ha remitido al Consejo Riojano de Cooperación Local, tal y como proponía la DGSSJJ y disponía la SGT en su oficio.

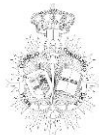
En suma, esta fase del procedimiento se ha desarrollado correctamente.

7. Integración del expediente y Memoria final del AD

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 la SGT, de 9 de octubre de 2024, a la que acompaña el borrador definitivo, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

No obstante, el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos debiera haber sido el último.

8. Resumen conclusivo

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, salvo por la atípica audiencia previa “*posterior*” y por la omisión del informe de impacto de género.

Antes de aprobar el Decreto se debería elaborar un informe de impacto de género que cumpliera con las exigencias legales *ut supra* indicadas.

Quinto

Observaciones al Anteproyecto

1. Observaciones generales

Este Consejo Consultivo, aun consciente de que su labor no es realizar un examen de estricta técnica o estilo normativo, entiende que ello no le impide realizar observaciones en ese ámbito, cuando considere que la redacción de la norma tiene trascendencia negativa de cara a la segura interpretación y aplicación de la norma.

2. Observaciones al texto

A) El AD consta de 13 artículos, una Disposición Adicional Única, que dispone que, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se procederá a la constitución del Consejo, y una Disposición Final Única, que regula la entrada en vigor del Decreto.

La norma proyectada, en desarrollo de la Ley 4/2024, de 1 de julio, se propone la aprobación de este Decreto por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Consejo de la economía social y solidaria, como máximo órgano de coordinación y

participación de la materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. A estos efectos, define sus funciones, composición y régimen de funcionamiento.

El contenido del AD 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 9/2022.

B) Sin perjuicio de lo anterior, como ya se ha advertido en la tramitación del expediente, falta un informe de impacto de género recogido en el artículo 22 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja.

En este caso, hubiera sido especialmente aconsejable para establecer un tratamiento homogéneo y evitar las contradicciones en materia de género. Así, en el AD encontramos para una misma figura hasta tres acepciones, incluso en el mismo artículo. *La Presidencia* (artículo 4.1 a); *La persona que ejerza la presidencia* (artículo 4.4). *el Presidente* (artículo 4.5), encontrando una fórmula más en el artículo 10.3, *el titular de la Presidencia* (artículo 10.3).

Algo semejante ocurre con “*Secretario*” (art. 4.3) y *titular de la Secretaria* (art.10.3).

Otros ejemplos de intentos de adecuación a un texto exclusivo lo encontramos en el artículo 6.2 “*la persona suplente de la titular*”.

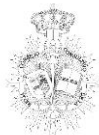
Este Consejo, por tanto, considera que el estudio a través de un informe, no solo despejaría la orientación del texto para cumplir las exigencias de la citada Ley 7/2023, sino que también ayudaría a dotar de uniformidad en el tratamiento de lenguaje de género en el texto sometido a su análisis.

3. Observaciones al articulado

A) El **artículo 3** regula las funciones del Consejo. El artículo 3.1-f) prevé la función de “*Formular e informar con carácter preceptivo propuestas de incorporación o exclusión del Catálogo de Entidades de la economía social y solidaria de La Rioja de tipos de entidades de la economía social y solidaria*”.

La Ley 4/2024 ha dado nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Ley 9/2022, en esta misma materia del Catálogo de entidades, quedando redactados como sigue:

“1. Corresponde al titular de la dirección general competente en materia de economía social del Gobierno de La Rioja, previa audiencia del Consejo de la Economía Social y Solidaria de La Rioja, elaborar y mantener actualizado el Catálogo de Entidades de la Economía Social y Solidaria de La Rioja, en el cual se incluirán los diferentes tipos de entidades de la economía social y solidaria



relacionados en el artículo 6 de la presente ley.

2. Todos los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja con competencias registrales sobre las entidades de la economía social y solidaria del artículo 6 de esta ley deberán notificar y remitir anualmente a la dirección general competente en materia de economía social y solidaria, para su inclusión en el Catálogo de Entidades de la Economía Social y Solidaria de La Rioja, una relación de las inscripciones efectuadas en dichos registros relativas a la constitución, fusión, transformación o disolución de dichas entidades.

Asimismo, la consejería competente en materia de economía social realizará, en coordinación con los demás departamentos competentes, y previa audiencia del Consejo de la Economía Social y Solidaria de La Rioja, las actuaciones que sean necesarias para poder proporcionar una información estadística de las entidades de la economía social y solidaria, así como de sus organizaciones de representación”.

La ley exige que se dé “audiencia” al Consejo en la elaboración y mantenimiento actualizado del Catálogo. En buena lógica, el AD prevé que esa audiencia se evacúe por medio de “informe” (es el mismo régimen que se articula para el Plan riojano de impulso de la economía social y solidaria -art. 26.1 de la Ley y art. 3.1-c) del AD-). Sin embargo, el reglamento propuesto incluye la función de “formular” propuestas de inclusión y exclusión en el Catálogo, mientras que, según el artículo 7 de la Ley, esa función parece atribuirse a la Dirección General competente. Además, la inclusión de esa función de propuesta, junto con la de informar “con carácter preceptivo”, hace dudar de si se quiere atribuir ese mismo carácter a las proposiciones de inclusión y exclusión, lo que sería contrario a la Ley objeto de desarrollo.

B) En el artículo 3.1-i) se incluye una previsión que no se puede calificar como función del Consejo. Después de recoger la potestad para solicitar información de la Administración dice: “*así como la obligación por parte de esta de facilitar esa información en un determinado plazo, adecuado para el ejercicio de tales funciones*”. Evidentemente, la obligación de la Administración no forma parte de las funciones del Consejo. Además, el propio artículo 3.2 reitera ese aspecto cuando dice que: “*El Consejo podrá solicitar y recibir de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuanta información necesite para el desempeño de sus funciones*”.

Ese último apartado es un tanto reiterativo respecto de la letra i) del artículo 3.1, pero mucho más adecuado para recoger la obligación de colaboración de los órganos de la Administración a los que se requiera información por parte del Consejo.

C) El artículo 4.3 dispone que: “*Será Secretario un empleado público propuesto por la dirección general competente...*”.

El artículo 8.1 dispone que: “*El Secretario del Consejo será designado por el Presidente entre los funcionarios*”.

La Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública de La Rioja, establece en su art. 4: “Concepto y clases de personal empleado público:

...

2. El empleado público se clasifica en:

- a) Personal funcionario de carrera.
- b) Personal funcionario interino.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual”.

El artículo 5.2 de la misma Ley 9/2023, sobre el personal funcionario de carrera, dice:

“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales de la Administración autonómica corresponde exclusivamente al personal funcionario público”.

En consecuencia, en el artículo 4.2 del AD, homologándose con la denominación del artículo 10, se debería sustituir el concepto genérico de *empleado público* por el específico de *funcionario*.

D) El artículo 6 regula el mandato y, en su apartado segundo (art. 6.2), dice:

“La persona suplente de la titular permanecerá como miembro, mientras continúe la circunstancia que motivo dicha sustitución”

Debería incluirse la tilde en el verbo “*motivó*”.

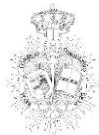
Por otra parte, el artículo 4.5 expresa:

“...los suplentes serán nombrados y cesados por resolución del titular de la dirección general competente en materia de economía social y solidaria a propuesta de los órganos de decisión correspondientes de las distintas organizaciones e instituciones representadas”.

Pese a que podamos entender que hay una voluntad de propuesta y otra de resolución en el nombramiento de suplentes, ligar su mandato a la desaparición de la “*circunstancia o motivo de la sustitución*”, lo entendemos como inconveniente, ya que esos extremos de conocimiento son ajenos a la resolución y recaen exclusivamente en la órbita concreta de las organizaciones e instituciones que realizan las propuestas.

Entendemos que resulta innecesario el párrafo 2 y que debiera suprimirse.

E) El artículo 10.3 señala el *quorum* necesario para la válida constitución del Consejo, dos tercios en primera convocatoria, y la mitad más uno en segunda. La correcta regulación de este aspecto es clave para la formación de la voluntad del órgano y la validez de los acuerdos que adopte el Consejo (art. 47.1-e) LPACAP y, por todas STS 23/2/12,



ECLI:ES:TS:2012:1137, F.J.15).

Se quiere llamar la atención de la consultante sobre el hecho de que el Consejo tiene trece miembros (artículo 4.1), la división entre 3 y entre 2 no arroja una cifra exacta. Por ello, la fijación del *quorum* puede dar pie a interpretaciones y dudas. Además, la redacción del artículo 10.3 plantea la duda de si ese *quorum* incluye al titular de la Presidencia, o si es una exigencia añadida a la presencia de los dos tercios, o de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto.

Para evitar problemas de interpretación y aplicación de la norma, se recomienda que se valore un cambio en la redacción del artículo 10.3 que señale el *quorum* del Consejo claramente. No daría pie a dudas interpretativas una redacción similar a la del artículo 9.2, que fija la posibilidad de constituir una comisión ejecutiva permanente para ejercer las funciones que le confiera el pleno “*integrada por seis vocales*”. Tampoco generaría dudas una redacción que exigiera un *quorum* de “más de dos tercios”, o de “más de la mitad” de los miembros. En definitiva, se debería modificar la redacción de la manera que se prefiera para evitar dudas interpretativas.

F) El artículo 11; regula el acta de las sesiones.

Artículo 11.1 “*Corresponde al Secretario el levantamiento del acta correspondiente a cada sesión, que será sometida a aprobación en la misma reunión o en la inmediata siguiente*”.

El **levantamiento del acta** ya está establecido en el artículo 8.2 “*Son funciones del Secretario c) El levantamiento de las actas y la certificación de sus acuerdos*”, por lo que sería adecuado referirse en éste artículo únicamente a la “***aprobación de las actas***”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto no se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable en relación al informe de impacto de género.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es, en general, ajustado a Derecho, sin perjuicio de las precisiones contenidas en el fundamento quinto.

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

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO