

En Logroño, el 27 de mayo de 2025, 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 Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

41/25

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 54/2022, de 19 de octubre, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Salud y Políticas Sociales (Consejería actuante) remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, cuyo expediente administrativo consta de la siguiente documentación:

- Certificado del trámite de consulta previa, de 18 de septiembre de 2024, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno.
- Resolución de inicio, de la Consejería de Salud y Políticas Sociales, de 22 de octubre de 2024.
- Memoria justificativa de la Dirección de Servicios Sociales e Instituto de Igualdad, de 29 de noviembre de 2024.
- Borrador núm. 1 del Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 54/2022, de 19 de octubre, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), de 28 de noviembre de 2024 (según índice).
- Diligencia de formación de expediente, de 14 de enero de 2025, de la SGT de la Consejería de Salud y Políticas Sociales.

-Publicación en BOR núm. 10, de 16 de enero de 2025, de la resolución de información pública, de 16 de enero de 2025, de la SGT de la Consejería actuante.

-Certificado relativo al trámite de información pública, de 07 de febrero de 2025, de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno.

-Petición de informe al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos (SOIESP), de 11 de febrero de 2025, de la SGT de la Consejería actuante.

-Petición de informe al Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 11 de febrero de 2025, de la SGT de la Consejería actuante.

-Informe del SOIESP, de 14 de febrero de 2025.

-Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales (Acta de su sesión de 18 de diciembre de 2024).

-Petición de informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos (DGSSJJ), de 01 de abril de 2025, de la SGT de la Consejería actuante.

-Informe de la DGSSJJ, de 14 de abril de 2025.

-Informe final de la SGT de la Consejería actuante, de 30 de abril de 2025.

-Borrador núm. 2 del anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 54/2022, de 19 de octubre, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 30 de abril de 2025 (según índice).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 30/04/2025 y registrado de entrada en este Consejo el 02/05/2025, la Excm. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales 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 05/05/2025, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo (LCCR), este órgano deberá ser consultado sobre los *“(Ante)proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja (RCCR). Tal circunstancia concurre en el presente caso.

Este Consejo expresó ya en el dictamen D.7/23 su discrepancia en relación con el hecho de que el Decreto 54/2022, de 19 de octubre, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ahora se pretende modificar, no fuese sometido a su dictamen.

Al respecto planteábamos que quizá el centro gestor concluyó que se trataba de un reglamento independiente (organizativo), no subsumible en el ámbito de los dictámenes preceptivos [*“Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*, ex. art. 11 LCCR; y, en términos similares, art. 12.c) RCCR].

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

Por otra parte, criterio jurisprudencial asentado es que los reglamentos organizativos —tradicionalmente considerados como independientes— requieren no tener efectos *“ad-extra”* y, por ende, no afectar a los derechos y deberes de los ciudadanos, algo que, a la vista

del contenido del Decreto, no parece tampoco que pueda sostenerse, al menos en parte de sus disposiciones.

Conviene, además, no olvidar que la misión de los órganos consultivos, lejos de tener un mero sentido formal, proporciona un cualificado y útil control de la corrección jurídica de las disposiciones reglamentarias. En palabras del Tribunal Supremo (Sentencias [SSTS] de 23 de marzo de 2004; ECLI:ES:TS:2004:1955 y ECLI:ES:TS:2004:1991):

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

Es más, nuestra jurisprudencia —tal y como este Consejo ha venido recordando— no duda ya en declarar la nulidad de pleno derecho en aquellos supuestos en los que se omite, indebidamente, el dictamen del órgano consultivo: *“...pues de modo reiterado hemos mantenido que, cuando de recursos directos contra reglamentos se trata, constituye un vicio sustancial, generador de la nulidad prevista en el referido artículo, la omisión de un trámite esencial del procedimiento de elaboración cual es el dictamen del órgano consultivo que venga impuesto por la Ley”* (por todas, STS de 12 de diciembre de 2007; ECLI:ES:TS:2007:7951).

De hecho, en nuestra Comunidad Autónoma, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja núm. 132/2008, de 26 de mayo de 2008; ECLI:ES:TSJLR:2008:9 (confirmada en casación), declaró nulo el Decreto 26/2007, de 4 de mayo por el que se establece el currículum de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por un defecto esencial al faltar el Dictamen de este Consejo Consultivo.

Por último, y aunque la conexión resulte más genérica, es oportuno igualmente referirnos, tal y como hace el centro gestor, a las disposiciones legales vigentes en nuestra Comunidad tendentes a articular y fomentar vías de participación y diálogo en el ámbito de los servicios sociales [arts. 7 l) y 49 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja], dado que el Decreto que ahora se pretende modificar se inserta también en dicho objetivo.

En suma, el sometimiento de este Anteproyecto al dictamen del Consejo Consultivo es plenamente acertado.

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 Constitución (CE), 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”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos pues 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 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, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

1. Consulta previa

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

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

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

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

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

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

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

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) la necesidad y oportunidad de su aprobación).*
- c) los objetivos de la norma.*
- 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 STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, consta un certificado de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad digital y Portavocía del Gobierno de 18 de septiembre de 2024, que justifica que se practicó el trámite de consulta previa entre los días 28 de agosto de 2024 y 17 de septiembre de 2024, sin bien, no se recibieron aportaciones.

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 22 de octubre de 2024, fue dictada por la Consejera de Salud y Política Sociales, cuya Consejería tiene asignadas, como competencias específicas, la de los servicios sociales (Decreto del Presidente 6/2023, de 1 de julio, modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja). De modo más particular, compete a la Dirección General de Servicios Sociales y Políticas de Igualdad fomentar la participación de las personas, así como de las entidades públicas y privadas en el desarrollo de los servicios sociales [art. 16.i) del Decreto 155/2023 de 21 de noviembre por el que se establece la estructura y funciones de la Consejería de Salud y Políticas Sociales en desarrollo de la Ley 3/2003 de 3 de marzo del Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja], por lo que su competencia en el presente caso no ofrece duda.

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 encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución, de 22 de octubre de 2024 dictada, como se ha dicho, por el órgano competente cumple adecuadamente con este requisito legal: i) describe el objeto y finalidad de la norma; ii) las normas que viene a desarrollar y iii) contiene el “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”.

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 remitido a este Consejo un “1º borrador de Decreto”, fechado el 28 de noviembre 2024 y una Memoria inicial justificativa de la misma fecha.

La Memoria incluye un amplio estudio en relación con el *impacto de género* de la norma proyectada. Ello —recordemos— es una consecuencia obligada y directa de lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 7/2023, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, de modo que su ausencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria puede tener virtualidad anulatoria (STS de 30 de enero de 2024. ECLI:ES:TS:2024:586).

Es cierto que el Gobierno de La Rioja no ha aprobado todavía las normas y directrices a las que se refiere el apartado 2 del artículo 22, para lo que dispone, a tenor de la Disposición Adicional segunda, de “*un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley*” (25 de abril de 2023), pero el citado art. 22 de la Ley prescribe, entre tanto, unos contenidos mínimos para estos informes, de modo que no puede despacharse este trámite mediante una mera negación de su impacto, huérfana de una mínima fundamentación, o, constatado éste, sin un examen de sus repercusiones y, en su caso, de las medidas tendentes a paliar sus efectos negativos (D.59/23).

Pues bien, cabe celebrar que, en este caso, el centro gestor haya seguido las anteriores

consideraciones y haya realizado el análisis particular, y no ritual, que requiere este ámbito.

En cuanto al *estudio económico* previsto por el art. 34.3 LFAR, el centro gestor, sobre la base de que las modificaciones previstas en la norma no implican cargas administrativas, que supongan aumento de personal, retribuciones u otras dotaciones, entiende que no tiene impacto económico. Ello, por lo demás, viene corroborado por el art. 9. 3 del Decreto que establece que:

“La Mesa de Diálogo Civil en ningún caso conllevará gastos de funcionamiento. La condición de persona integrante de la misma y la asistencia a sus reuniones no dará derecho a percibir remuneración ni indemnización alguna”.

En conclusión, puede decirse que este trámite se ha cumplido.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de Decreto

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 Anteproyecto de Decreto, de 14 de enero 2025.

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 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.

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”.

Conviene, además, recordar que el trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*” (STS de 12 de octubre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:5834); iii) *“se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); iv) y conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

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

En el presente procedimiento quedó abierto este trámite de audiencia por información pública en el portal web de participación entre los días 17 de enero de 2025 y 6 de febrero de 2025, no habiéndose recibido ninguna alegación. A estos efectos, consta un certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de fecha 7 de febrero de 2025.

Sin embargo, no se ha facilitado audiencia a la Plataforma Tercer Sector de Acción Social de La Rioja, afectada directamente por la norma y, a tenor de la propia disposición final tercera del Decreto 54/2022, *“órgano de representación, en el ámbito de la acción social”*, ni a la propia Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector. Y ello, a pesar de que la Memoria inicial de la Dirección General de Servicios Sociales, de 28 de noviembre de 2024, entendía que debía darse audiencia a ambas.

Este Consejo entiende también la pertinencia, especialmente en el caso de la Plataforma, de haber articulado dicha audiencia corporativa, aun cuando pueda darse por cumplido este 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 la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.

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

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

En el presente expediente consta:

A) De conformidad con el artículo 51.2 b) de la Ley 7/2009, de 22 de noviembre, de Servicios Sociales de La Rioja, se recabó informe sobre el texto de este Anteproyecto de Decreto del Consejo Riojano de Servicios Sociales, que lo informó favorablemente en su sesión de 18 de diciembre de 2024.

B) Informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos, de fecha 14 de febrero de 2024, que entiende adecuada la norma y no realiza observaciones.

C) Y el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 14 de abril de 2025, que concluye en la competencia de la CAR para aprobar este Anteproyecto de Decreto y la corrección del procedimiento. En cuanto a su contenido, lo informa favorablemente con algunas consideraciones y sugerencias de modificación, que el centro gestor asume y dan lugar al 2º *Borrador de Decreto*, de 30 de abril de 2025, y que han mejorado la calidad de la norma.

Por lo demás, como hemos indicado en numerosos Dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19, por todos) su preceptiva intervención se ha producido en último lugar, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final. Se trata con ello de que la DGSSJJ pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades y, va de suyo, la versión final del borrador de la norma.

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 29 de abril de 2025, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango formal 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 competentes de la Administración riojana.

El Anteproyecto que nos ocupa queda amparado por la competencia que, para establecer su propia organización administrativa, confiere a la CAR el art. 26.1 de su Estatuto, que legitima la creación de los órganos administrativos que se consideren necesarios para el ejercicio de sus atribuciones en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

También incide en este terreno, el art. 8.Uno.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a cuyo tenor corresponde a la CAR, con carácter exclusivo, la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja, competencia ésta que, como indican los D.11/99 y D.2/10, no es sino una derivación concreta de dicha potestad de autoorganización.

A ello hay que sumar, las competencias exclusivas que, en particular, ostenta la CAR, ex art.8.Uno. 30, 31 y 32 de su Estatuto, en materia de servicios sociales, desarrollo comunitario y menores.

Resulta claro, por tanto, que la CAR ostenta de suficiente título competencial para adoptar la norma sometida a consulta.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, como ya hemos detallado en el Fundamento Jurídico primero, la obtiene de la Ley (estatal) 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social y de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley, ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

La norma proyectada consta de una parte expositiva, un artículo único (que modifica los arts. 7, 8, y 9, y las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta del *Decreto 54/2022, de 19 de octubre, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja*), y una disposición final única.

Según señala su propia exposición de motivos, el reglamento proyectado busca impulsar su funcionamiento y garantizar la representación de todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social en La Rioja.

En esencia, sobre esa base: i) en la composición de la Mesa se añade una vicepresidencia y una vocalía más en representación de las entidades del Tercer Sector; ii) se atribuye al titular de la Presidencia de la CAR la presidencia de la Mesa y se retocan mínimamente sus funciones en conexión con las atribuidas a la nueva vicepresidencia; iii) se incorpora expresamente el principio de participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres; iv) las vocalías del tercer sector lo serán ahora a propuesta vinculante de la Plataforma Tercer Sector Social de La Rioja, en lugar de la entidad más representativa; v) la secretaría pasa a ser designada por la vicepresidencia; y vi) se redactan los artículos modificados teniendo en cuenta el lenguaje inclusivo.

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

Sin perjuicio de lo anterior, se formulan dos consideraciones particulares que entendemos pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma proyectada.

1. Exposición de motivos

A pesar de que la falta de referencia expresa a la competencia autonómica ejercida no conlleve efectos en relación con la validez de la norma que nos ocupa, este Consejo viene insistiendo en la conveniencia de su inclusión (D.20/21, D.32/21 o D.12/22,).

A nuestro juicio, la identificación expresa de los títulos competenciales —aun tratándose de un decreto— que legitiman la actividad normativa de la CAR tiene trascendencia y refuerza la seguridad jurídica, la cual —recordemos— se conecta también a la técnica normativa (cfr. STC 46/1990).

Cabe hacer notar, además, que el Decreto 54/2022 tampoco hizo referencia alguna a su habilitación competencial estatutaria.

2. Subdivisión formal de los artículos

Cabe recordar que, de acuerdo con las habituales directrices de técnica normativa (cfr. así Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05), los apartados de los preceptos deben numerarse con cardinales arábigos y su subdivisión con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando éstas, a su vez, se

subdividan, las divisiones debieran numerarse con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

Pues bien, este Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de que no se ha seguido dicho criterio en la modificación de los arts. 7 y 8 del Decreto, lo que dificulta su cita.

3. Art. 7.2 b).2, “Composición de la Mesa de Diálogo Civil”

En relación con modificación relativa a la convocatoria de las sesiones, tras el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, no se ha corregido el artículo 7.2 b).2: *“Corresponde a la presidencia: Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día a propuesta de la persona titular de la presidencia”*.

La propuesta debe ser ahora de la vicepresidencia, a tenor del art. 7.3 b).1: *“Corresponde a la vicepresidencia: Proponer a la presidencia la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de las demás personas integrantes, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación”*.

De hecho, en el borrador se resalta tipográficamente la segunda alusión a la presidencia, lo que parece indicar que se tenía intención de modificarla.

4. Fórmula promulgatoria

En la fórmula promulgatoria se ha omitido la locución de *conforme/oído* el Consejo Consultivo de La Rioja, tal y como exige el art. 2 de la Ley 3/2001 LCCR.

CONCLUSIÓN

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual ha sido elaborada con arreglo al procedimiento correspondiente, cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Título cuarto.

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

José Ignacio Pérez Sáenz
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO