



En Logroño, a 10 de noviembre de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, D.^a M.^a Belén Revilla Grande, D.^a M.^a Concepción Arruga Segura, y D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

71/25

Correspondiente a la consulta formulada con carácter de urgencia por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las Indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, si bien, dado el estadio procedimental en que nos hallamos, constituye un Anteproyecto de Decreto, y así lo denominaremos en este dictamen.

El Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las Indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha sido remitido junto con el correspondiente expediente administrativo (expediente Núm. 30/2024), que consta de la siguiente documentación:

-La Resolución del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, núm. 2237/2024, de 26 de octubre de 2024, que acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del indicado Decreto.

-El Primer Borrador del Decreto (cuya fecha no consta), sometido a la negociación colectiva.

-El certificado expedido el 14 de julio de 2025 por el Sr. Director General de Función Pública de la



Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, que acredita la negociación colectiva sobre el Primer Borrador del Decreto con la Mesa General de Negociación y el Comité de Empresa.

-La Memoria económica de 17 de julio de 2024, elaborada por la Dirección General de Función Pública, justificativa de la modificación del Primer Borrador del Decreto, resultante de la negociación colectiva, en relación con: i) las cuantías previstas en su Anexo V para la participación en tribunales de oposiciones o concursos, u otros órganos encargados de selección; ii) la eliminación del art. 21.2, que limitaba el abono de esas participaciones en jornada laboral; y, iii) la eliminación del art. 23, sobre baremos para asistencias por colaboración en actividades de formación.

-El escrito de 17 de julio de 2024, de la Dirección General de Función Pública, por el que se solicita a las unidades encargadas de la gestión de los tribunales de oposiciones y concursos, u otros órganos encargados de selección, una memoria económica sobre el respectivo incremento en el abono de asistencias fruto de las nuevas cuantías acordadas en la negociación colectiva.

-La Memoria de 24 de julio de 2024, elaborada por la Dirección General de Función Pública, en la que se plasman las modificaciones introducidas en el Primer Borrador del Decreto como consecuencia de la negociación colectiva.

-La Memoria económica comparativa de los gastos de asistencias a miembros de tribunales de oposición gestionados desde la Dirección General de Gestión Educativa de la Consejería de Educación y Empleo, elaborada por ésta con fecha 29 de julio de 2024.

-La Memoria económica sobre pago de asistencias a tribunales de oposición consecuencia de la tramitación del Proyecto de Decreto, elaborada por la Dirección de Recursos Humanos del SERIS con fecha 9 de septiembre de 2025.

-El Segundo Borrador del Decreto (cuya fecha tampoco consta), resultante de la negociación colectiva (denominado en el índice del expediente “*Borrador negociado para tramitación*”).

-La Memoria justificativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 18 de septiembre de 2025.

-La Diligencia de formación del expediente de la misma Secretaría General Técnica e idéntica fecha.

-La solicitud de informe a la Dirección General de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, realizada por esa Secretaría General Técnica el 19 de septiembre de 2025.

-El informe evacuado por esa Dirección General el 6 de octubre de 2025.

-La Memoria justificativa y de tramitación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 6 de octubre de 2025.

-La solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, realizada por su Secretaría General Técnica el 7 de octubre de 2025.

-El informe evacuado por esa Dirección General el 14 de octubre de 2025.



-La Memoria final de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 20 de octubre de 2025.

-El Anteproyecto de Decreto sometido al dictamen de este Consejo (fechado el 20 de octubre de 2025).

Segundo

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, consta de una parte expositiva, 25 artículos (sistematizados en 3 Capítulos), 9 Disposiciones adicionales (DA), una Disposición transitoria única (DT), una Disposición derogatoria única (DD), una Disposición final única (DF) y 5 Anexos designados con números romanos. Su objetivo es sustituir al Decreto 42/2000, de 28 de julio, de Indemnizaciones por razón del servicio del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante Decreto 42/2000), cuyo régimen jurídico se considera obsoleto por la Administración solicitante, fruto de haber entrado en vigor hace ya más de 25 años.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 21/10/2025 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía 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 22/10/2025, 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 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. El art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCCR), establece que este Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*. En idénticos términos se expresa el art. 12.2.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).

Tal circunstancia concurre en el presente caso, toda vez que el Decreto que pretende aprobarse es una norma reglamentaria dictada en desarrollo de los arts. 55.d) y 71 de la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFPR), a su vez trasuntos, respectivamente, de los arts. 14.d) y 28 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), de carácter básico.

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, 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”*. El principio de legalidad recogido en el primer inciso de este precepto, al que indefectiblemente se encuentra sometido este Consejo en el desempeño de su función consultiva, se reitera en el art. 3.1 RCCR (en cuyo apartado 2 se prevé igualmente la posibilidad de realizar una valoración de oportunidad y conveniencia bajo petición expresa de la autoridad consultante).

En el caso que nos concierne, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad y conveniencia, dado que no se nos ha solicitado.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La correcta observancia de 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 aplicación posterior, 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 el fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo viene efectuando.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 40 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR), así como en otras normas sectoriales que son de aplicación.

1. Consulta previa

El art. 32 *bis* de la LFAR, bajo tal rúbrica, 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”.

Este trámite de consulta previa puede ser obviado cuando la propuesta normativa se subsuma en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 de la LFAR: i) que la propuesta normativa 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 guarde relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (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.

Quando 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”.

La Sentencia del tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 de la LPACAP que acabamos de reproducir resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias. No obstante, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 1 (*“con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”*), así como el primer párrafo del apartado 4, al reputarse normas que conforman las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por tanto de aplicación en tal concepto, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias de la Administración General del Estado, sino también a las de las Comunidades Autónomas.



En el presente caso, el Anteproyecto de Decreto no ha sido sometido al trámite de consulta previa, puesto que, según la Memoria justificativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 18 de septiembre de 2025, la Memoria justificativa y de tramitación del mismo órgano de 6 de octubre de 2025, y su Memoria final de 20 de octubre de 2025, *“la nueva regulación de las dietas no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni considerando la de La Rioja en su conjunto, ni considerando en exclusiva los presupuestos públicos. Tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, sino que por el contrario mejora su situación. Se trata de una disposición de aplicación en el sector público, y no se regula la participación de los ciudadanos ni de sus organizaciones y asociaciones representativas”* (páginas 19 de esas memorias).

A juicio de este Consejo, las memorias enumeradas justifican suficientemente la concurrencia -por lo demás notoria-, de dos de los supuestos que habilitan a prescindir del trámite de la consulta previa de conformidad con lo establecido en el art. 32.bis.2 de la LFAR: la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Por consiguiente, en este procedimiento la omisión del trámite de la consulta previa se considera plenamente ajustada a Derecho.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

A) En cuanto a la **competencia**, según el art. 33.2 de la 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 procedimiento reglamentario que ahora analizamos, la Resolución de inicio fue dictada el 26 de octubre de 2024 por el titular de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, órgano que resulta competente *ratione materiae*, de un lado, de conformidad con lo previsto en el art. 15.2.a) de la LFPR, según el cual corresponde a esa Consejería *“elaborar los proyectos de normas de general aplicación en materia de función pública, proponiendo al Consejo de Gobierno su aprobación”* y, de otro lado, de conformidad con lo previsto en el art. 1.1 del Decreto 51/2023, de 14 de julio, por el que se establece la Estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la CAR (en adelante Decreto 51/2023), según el cual, aquella Consejería *“es el órgano de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al que corresponden las competencias en materia de (...) función pública”*. En concreto, el art. 10.1.a) del Decreto



51/2023 específicamente residencia en el titular de la Consejería las funciones “*atribuidas por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros [LGI]*”, entre las que se incluye la de “*elaborar y presentar al Consejo de Gobierno, y en su caso a las Comisiones Delegadas del Gobierno, los anteproyectos de ley o proyectos de decreto, así como las propuestas de acuerdos que afecten a su Departamento*”.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 de la 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 inicio de 26 de octubre de 2024 satisface adecuadamente todos los requisitos de contenido mínimo exigidos por el precepto transcrito, toda vez que expresa sucintamente -y además de manera sistemática- el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que desarrolla, y el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida (páginas 1 y 2). Asimismo, dicha Resolución incorpora el contenido facultativo al que se refiere el mismo precepto, al designar la unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del primer borrador del Decreto (página 3).

3. Elaboración del Borrador inicial, Memoria justificativa y Estudio económico

A tenor de lo establecido en el art. 34 de la 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 del procedimiento reglamentario que nos atañe, de 26 de octubre de 2024, va seguida de un Primer Borrador del Decreto que, al igual que el Segundo Borrador (resultante de la negociación colectiva), cumple con lo demandado por el apartado



1 del precepto transcrito, ya que está integrado por una parte expositiva, un texto articulado y una DD (única) de las normas anteriores que resultan afectadas (véase a este respecto el Antecedente del asunto Segundo y el Fundamento de Derecho cuarto de este dictamen).

En este punto, habida cuenta de que ninguno de los dos borradores aparece fechado, conviene recordar la posición que sostiene este Consejo acerca de la conveniencia de fechar los distintos borradores de la norma y justificar las modificaciones de redacción que se vayan produciendo durante su tramitación (vgr. D.32/25: *“En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente relacione de forma clara las modificaciones operadas en cada fase o identifique las mismas en el texto de cada nuevo borrador. Ello pasa también por identificar, de forma precisa, a qué responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente y su fecha de elaboración”*).

Por otro lado, consta en el expediente una Memoria inicial justificativa, elaborada el 18 de septiembre de 2025 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, que examina pormenorizadamente los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 de la LFAR. Ese mismo órgano ha elaborado una (Segunda) memoria justificativa y de tramitación, de 6 de octubre de 2025, dando cumplimiento con ello al art. 9.1.h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la CAR (LSPR), y a las letras a) y d) del art. 11.1 del Decreto 51/2023 (relativo a las funciones de la Secretaría General Técnica en el ámbito de la Consejería). El contenido de esta memoria es sustancialmente idéntico al de la Primera memoria de 18 de septiembre de 2025, si bien añade una referencia al informe preceptivo de la Dirección General de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 6 de octubre de 2025.

En la medida en que del nuevo Decreto proyectado van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico para el personal de la CAR y para ésta, respectivamente, ambas memorias incorporan un apartado denominado *“Contenido económico”*, en el que, en cumplimiento del art. 34.3 de la LFAR, se analiza cuál será el incremento anual del gasto generado por las indemnizaciones por razón del servicio proyectadas en el Decreto, concluyendo que, con respecto al *“único gasto sobre el que pueden efectuarse proyecciones”* (que es el correspondiente a alojamiento, manutención, kilometraje y asistencias), la estimación de incremento de gasto es de 229.320,87 euros.

Hay que tener en cuenta que el citado art. 34.3 de la LFAR, no solamente demanda un estudio del coste previsto como consecuencia del nuevo régimen jurídico proyectado, sino que además requiere un estudio *“de su financiación”*. Sobre este aspecto, obra en el expediente el informe ya citado de la Dirección General de Control Presupuestario de 6 de octubre de 2025, que no opone objeción alguna en cuanto a la posibilidad de la



Administración autonómica de financiar, con cargo a sus presupuestos, el incremento adicional que para su Hacienda Pública va a suponer la aplicación de las indemnizaciones por razón del servicio proyectadas en el Decreto sometido a nuestro análisis, dado que su impacto lo califica de “*mínimo*”, siempre bajo la premisa de “*ser prudentes en las decisiones que supongan incremento en el gasto público*”.

En lo tocante al impacto de género del Decreto, se analiza suficientemente en las referidas memorias (en el apartado de cada una denominado “*Memoria de impacto de género*”), de forma que se respeta lo dispuesto en el art. 22.1 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, así como lo exigido en -por todas- la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:586).

En otro orden de cosas, ambas memorias aluden a un trámite que, en el caso que nos ocupa, es preceptivo, cual es la negociación colectiva exigida por los arts. 1.3.k), 15.b), 31.1, 33.1 y 37.1.b) (por analogía) del TREBEP, y 2.3.k), 3.7, 132.1, 132.3 y 135.1.b) (por analogía) de la LFPR. Es preciso recordar, como ya ha hecho este Consejo en otras ocasiones (por todos, D.35/16), que es conveniente “*que, además de la mención en el expediente de la efectividad del cumplimiento de este trámite, y de manera especial cuando estas se lleven a efecto en el seno de entidades reconocidas por la Ley que agrupen o representen a los interesados, se incorporen al mismo los documentos que pongan de manifiesto la existencia de tales reuniones y de lo en ellas tratado, para el mejor conocimiento de si, habiendo habido sugerencias, éstas han sido aceptadas o fundadamente rechazadas*”. Tales documentos no han sido incorporados en el expediente que nos ha sido remitido. No obstante, sí obra un certificado de la Dirección General de Función Pública de 14 de julio de 2025, en el que se recogen tanto la existencia y cierre de la negociación colectiva con la Mesa General de Negociación y con el Comité de Empresa del personal de la CAR, sobre el primer borrador de Decreto, como los acuerdos alcanzados que dieron lugar al segundo borrador, con lo que se tiene por correctamente realizado aquel trámite.

Finalmente, debemos reseñar que ninguna de las memorias referidas (ni ningún otro documento del expediente administrativo), ha incluido el análisis específico de simplificación administrativa exigido imperativamente por el art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa. Se trata no obstante de una omisión de escasa relevancia dada la naturaleza y contenido del Decreto que pretende aprobarse, con lo que no deja de ser un mero defecto formal que únicamente nos permite recordar a la Administración solicitante de este dictamen el deber de aplicar aquel precepto.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de Reglamento

El art. 35 de la LFAR dispone lo siguiente:



“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

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

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

En la documentación remitida a este Consejo, consta la diligencia de formación del expediente del Anteproyecto de Decreto, suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja el 18 de septiembre de 2025, ajustándose a las exigencias del precepto transcrito.

5. Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente un trámite de audiencia en su art. 36:

“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”.

Como este Consejo ha tenido ocasión de señalar en ocasiones anteriores (v.gr. D.42/23), este precepto regula dos tipos de audiencia diferenciados: i) la que podemos denominar audiencia pública o general, que -salvo excepciones- tiene carácter preceptivo (obligatorio), y que exige la publicación del borrador inicial de la norma *“en el portal web*



del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados”; y ii) la que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa, que tiene carácter facultativo (optativo), y cuya finalidad es recabar “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”.

En el presente procedimiento, el Borrador Inicial del Decreto no se ha sometido a este trámite de audiencia corporativa, ya que, según se indica tanto en la memoria inicial justificativa de 18 de septiembre de 2025, como en la posterior memoria justificativa y de tramitación de 6 de octubre de 2025, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, lo considera innecesario, al haberse sometido aquél a negociación colectiva con los representantes del personal de la CAR, tanto en la Mesa General de Negociación como en el Comité de Empresa. Como se ha indicado, así consta acreditado en el expediente, lo que unido al carácter estrictamente facultativo del trámite de audiencia corporativa, determina que su no realización sea plenamente ajustada a Derecho.

En lo atinente al preceptivo trámite de audiencia pública, no se hace alusión a él en el expediente, ni consta que se haya realizado. Sin embargo, este Consejo entiende que este trámite no es en este caso obligatorio, toda vez que el Decreto cuya aprobación se pretende constituye esencialmente una norma organizativa, siendo así de aplicación la excepción regulada en el primer inciso del art. 36.2 de la LFAR.

6. Intervención de los entes locales

Según el art. 37 de la LFAR:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

En el presente caso, el Decreto cuya aprobación se pretende no afecta a las competencias de los entes locales de la CAR, con lo que, correctamente, este trámite de participación municipal no se ha realizado.

7. Informes y dictámenes preceptivos

El art. 38 de la LFAR establece que:

“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 del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

A) Como hemos señalado, el nuevo Decreto va a suponer, según la memoria inicial justificativa de 18 de septiembre de 2025 y la ulterior memoria justificativa y de tramitación de 6 de octubre de 2025, un gasto adicional de indemnizaciones por importe de -al menos- 229.320,87 euros anuales, y además va a afectar al sistema de costes de personal, lo que determina que sea preceptivo el informe de la Dirección General de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, a tenor de lo establecido por el art. 14.i) del Decreto 51/2023, que atribuye a ese órgano la función de emitir *“informe sobre anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y de costes de personal”*.

El indicado informe fue oportunamente emitido con fecha 6 de octubre de 2025, y *“considera suficientemente justificada la tramitación de la norma propuesta”*.

B) Según prescriben el art. 38.3 de la LFAR y los arts. 5.1.b) y 8.1.c) del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la Organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (a los que se remite el segundo párrafo del art. 18 del Decreto 51/2023), y según hemos reiterado en numeros 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), el informe de esa Dirección General es preceptivo en un procedimiento de elaboración de una norma de rango reglamentario y, además, debe evacuarse en último lugar, antes de la memoria final, de forma que pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones, alegaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido realizadas con anterioridad, durante la tramitación del expediente, así como la versión final del borrador de la disposición general resultante de esa tramitación.



En este procedimiento, la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, evacuó su preceptivo informe con carácter previo a la memoria final de la Secretaría General Técnica de 20 de octubre de 2025, en concreto el 14 de octubre de 2025. Además, esa Dirección General informa el Anteproyecto de Decreto “*favorablemente, desde el punto de vista jurídico*”, al reputarse “*ajustado a derecho*”, si bien sugiere algunas modificaciones concernientes a sus arts. 3.1.a), 7.2, 20.1.a) y 21.4.

8. Integración del expediente y memoria final del Anteproyecto

Según el art. 39 de la 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 la memoria final requerida por el apartado 1 del art. 39 de la LFAR que acabamos de reproducir, elaborada el 20 de octubre de 2025 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, y en ella “*se informa favorablemente el presente Proyecto de Decreto desde los puntos de vista jurídico y procedimental*”.

Esta memoria final cumple satisfactoriamente las exigencias de contenido que ese precepto demanda, y se pronuncia expresamente sobre las sugerencias de cambios realizadas por el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 14 de octubre de 2025, aceptando todas ellas (a excepción de una, de común acuerdo con esa



Dirección General).

9. Resumen conclusivo

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

Tercero

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo.

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 sus órganos.

El art. 8.Uno.1 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), establece que corresponde a la CAR la competencia exclusiva en materia de *“organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, y, en este contexto, el art. 31.Cinco del mismo texto normativo le atribuye la competencia para *“el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios”*, si bien *“de acuerdo con la legislación del Estado”*. Por otro lado, el art. 8.Dos del EAR dispone que *“en el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad Autónoma de La Rioja la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”*, concretando el art. 24.1.a) que al Gobierno de La Rioja corresponde *“el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada por este Estatuto al Parlamento”*. En idéntico sentido, el art. 23.i) de la LGI otorga al Consejo de Gobierno la potestad de *“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”*.

En consecuencia, es patente que la CAR, en general, y su Gobierno, en particular, es competente para aprobar el Decreto cuyo Anteproyecto ha sido sometido a la consideración de este Consejo.

2. En cuanto a la **cobertura legal**:

A) Es obligado efectuar dos consideraciones de partida:

i) como acabamos de comprobar, la competencia exclusiva de la CAR para aprobar el régimen estatutario aplicable a sus empleados públicos no tiene carácter absoluto, toda vez



que debe desplegarse inexorablemente de conformidad con la legislación estatal.

En este sentido, hay que recordar que el art. 149.1.18.^a de la CE, confiere al Estado la competencia exclusiva en materia de *“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”*. En el ejercicio de esta competencia, el Estado aprobó el TREBEP, que regula las bases del régimen estatutario de los empleados públicos de las Administraciones públicas, como se encargan de subrayar sus arts. 1.1 y 2.1, su DF Primera, y la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que constituye el núcleo esencial de la refundición que acometió el TREBEP.

Como no puede ser de otra manera, la LFPR asume este esquema competencial, reconociendo expresamente en su art. 1 que tiene por objeto determinar el régimen jurídico de la función pública de la Administración de la CAR, *“en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía de La Rioja y en el marco de la normativa básica del Estado”*; misma apreciación que se realiza en el apartado I de su Exposición de Motivos.

Por lo tanto, el Decreto sobre cuyo Anteproyecto debemos informar, debe en primer término ajustarse a la normativa básica estatal en materia de empleo público.

ii) además, el principio de jerarquía normativa impone que ese Decreto respete las normas de rango superior (*cfr.* arts. 9.3 CE, 1.2 Cc y 31.2 de la LFAR), lo que significa que debe ajustarse también a la LFPR.

B) Hechas estas dos consideraciones iniciales, debemos descender al régimen jurídico que, en materia de indemnizaciones por razón del servicio, prevé el TRBEP y la LFPR. El art. 14.d) del TREBEP reconoce a los empleados públicos el derecho individual *“a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio”*; derecho que reproduce sin más detalle adicional en el art. 28, que se limita a señalar que *“los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio”*. De forma idéntica, el art. 55.d) de la LFPR reconoce al personal de las Administraciones públicas de la CAR, *“de conformidad con lo establecido en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”*, el derecho individual *“a la percepción de las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio”*. Y, al igual que sucede en el TREPEB, este derecho se reproduce literalmente y sin más concreción en el art. 71, según el cual *“el personal funcionario percibirá las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio”*.

Así, es patente, de un lado, que la LFPR se ajusta en materia de indemnizaciones por razón del servicio a la legislación básica estatal recogida en el TRBEP y, de otro, que ante la parquedad regulatoria de ambos textos legislativos, corresponde al Reglamento la concreción del régimen jurídico rector de esa materia. Por esta razón, el Estado aprobó el



Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre Indemnizaciones por razón del servicio, aplicable a sus empleados públicos (y supletoriamente a los de La Rioja, ex DA Primera), y la CAR aprobó el Decreto 42/2000 que pretende ser sustituido por el Decreto cuyo Anteproyecto constituye el objeto de este dictamen.

En consecuencia, el Decreto cuenta con la necesaria cobertura legal.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 14.1 de la LFPR confiere al Consejo de Gobierno *“la potestad reglamentaria en materia de función pública”*, mientras que el art. 15.2.a) de la misma Ley atribuye a la Consejería competente en materia de función pública la competencia de *“elaborar los proyectos de normas de general aplicación en materia de función pública, proponiendo al Consejo de Gobierno su aprobación”*. Por su parte, los arts. 30.3 y 31.1.a) de la LFAR, exigen que las normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno revistan la forma de Decreto y, en concordancia con ello, el art. 23.i) de la LGI otorga al Consejo de Gobierno la potestad de *“aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja”*.

Por consiguiente, dado que la disposición reglamentaria que nos atañe persigue desarrollar los arts. 55.d) y 71 de la LFPR, su rango de Decreto a aprobar por el Consejo de Gobierno es correcto.

Cuarto

Observaciones sobre el texto del Anteproyecto

I. En un plano estrictamente jurídico, al que necesariamente debe constreñirse este dictamen, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración merece un juicio general favorable. En efecto, este Consejo Consultivo reputa que el contenido normativo del Anteproyecto es plenamente ajustado a Derecho, toda vez que respeta los límites en los que deben desenvolverse las competencias reglamentarias de la CAR, tanto en relación con la normativa estatal de carácter básico (TREBEP), como en relación con la legislación autonómica a cuyo desarrollo (parcial) responde (LFPR). Y es que, ambas disposiciones legislativas son absolutamente inconcretas en su respectiva regulación en materia de indemnizaciones por razón del servicio de los empleados públicos, y por lo tanto susceptibles de un desarrollo reglamentario considerablemente discrecional.

Por otro lado, en un plano más formal, este Consejo entiende que, sin perjuicio de lo que se dirá en el apartado siguiente, el Anteproyecto se ajusta muy razonablemente a las Directrices de técnica normativa aprobadas a nivel estatal por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (publicadas por la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 2005), logrando con ello un mayor grado de



acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE).

II. Dicho esto, procederemos seguidamente a efectuar las observaciones particulares que nos merece el texto del Anteproyecto:

1. Parte expositiva

En línea con las Directrices de técnica normativa antes mencionadas, debemos hacer dos consideraciones:

A) este Consejo viene reiterando (*cfr.* D.20/21, D.32/21 o D.8/22) la conveniencia de que la parte expositiva de las normas proyectadas -aun cuando se trate de normas reglamentarias- identifiquen expresamente el título o títulos competenciales que amparan su aprobación. Y es que, aun cuando la falta de referencia expresa a la competencia autonómica ejercida no conlleva efectos en relación con la validez de la norma, a nuestro juicio, la identificación expresa de los títulos competenciales que legitiman la actividad normativa de la CAR tiene trascendencia y refuerza el ya invocado principio constitucional de seguridad jurídica.

Por tanto, se recomienda que en la parte expositiva del Decreto se incluya, no sólo la cita del art. 55.d) de la LFPR, sino también la del art. 71 de la LFPR, que igualmente regula el derecho de los empleados públicos a las indemnizaciones por razón del servicio.

B) esas Directrices también recomiendan que en la parte expositiva de las Leyes y Reglamentos se referencien los aspectos más relevantes de su tramitación (consultas efectuadas, principales informes evacuados, trámite de audiencia, etc.), lo que no sucede en el Anteproyecto remitido a este Consejo. Por tal motivo, sugerimos introducir tales aspectos en la parte expositiva del Decreto que en su caso se apruebe por el Consejo de Gobierno.

2. Parte dispositiva. Articulado

A) El articulado de la parte dispositiva del Anteproyecto de Decreto (25 artículos) se estructura en 3 Capítulos, oportunamente numerados con romanos y provistos de título, estimando este Consejo que -como veremos a continuación- responden a la necesidad sistemática de abarcar un contenido materialmente homogéneo.

Únicamente, en el plano formal hay que advertir que la subdivisión del art. 19 de ese Anteproyecto en números, en lugar de en letras, no se ajusta a las Directrices de técnica normativa.

B) El primero de los Capítulos del Anteproyecto (Capítulo I, intitulado “*Principios generales y ámbito de aplicación*”), está conformado por 3 artículos dedicados a las



disposiciones generales, las cuales fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como sus principios generales (arts. 1 a 3, respectivamente). No obstante, siendo adecuada la sistemática, es necesario hacer las siguientes observaciones de carácter material:

i) el art. 2.f) del Anteproyecto incluye dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a *“las personas ajenas a la Administración de esta Comunidad Autónoma por su participación en órganos colegiados de la misma, en tribunales de oposiciones y en concursos encargados de la selección de personal o en aquellas pruebas cuya superación sea necesaria para el desempeño de una profesión”*; previsión que es plenamente coherente con la del art. 23, cuyo contenido es prácticamente idéntico: *“las personas ajenas a la Administración de la Comunidad Autónoma podrán ser indemnizadas por su participación en órganos colegiados de la misma, en Tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o aquellas pruebas cuya superación sea necesaria para el desempeño de una profesión”*.

Sin embargo, el contenido del citado art. 2.f) ve quebrada su coherencia con el Anteproyecto en que se incardina, de un lado como consecuencia de su art. 22.1, puesto que al elenco de supuestos en los que, de conformidad con aquel precepto, cabe indemnizar a las personas ajenas a la Administración de la CAR -participación en órganos colegiados, en tribunales de oposiciones y concursos, y en pruebas para el desempeño de una profesión-, este último añade el de la *“colaboración en actividades de formación y perfeccionamiento”*, no mencionado en ese art. 2.f). Y, de otro lado, como consecuencia de la DA 3, que, bajo la rúbrica de *“Indemnizaciones para personas ajenas a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*, introduce otro supuesto adicional no contemplado en el art. 2.f): la colaboración o realización de funciones de competencia de la CAR.

En otros términos; existe una clara discordancia entre el ámbito de aplicación de la norma que define el art. 2.f) del Anteproyecto, y el que resulta del resto de su articulado, fruto de haberse incluido en aquél, no solamente la definición del ámbito subjetivo -personas ajenas a la Administración de la CAR- sino además la del objetivo a él vinculado -participación en órganos colegiados, en tribunales de oposiciones y concursos, y en pruebas para el desempeño de una profesión-.

En consecuencia, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica, este Consejo recomienda que el art. 2.f) del Decreto que se apruebe se limite a disponer que, dentro de su ámbito subjetivo de aplicación, se incluyen las personas ajenas a la Administración de la CAR, eliminándose la actual enumeración posterior de los supuestos concretos en que tendrán derecho a percibir una indemnización, toda vez que éstos serán los que determine el resto del articulado de la norma reglamentaria (arts. 22.1, 23, y DA 3).

ii) en relación con el contenido del art. 3.1.b) del Anteproyecto, suscribimos la sugerencia recogida en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la



Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de fecha 14 de octubre de 2025, en el sentido de sugerir la inclusión de una referencia a los órganos de provisión o comisiones de valoración (sugerencia ya aceptada por la Secretaría General Técnica en su memoria final de 20 de octubre de 2025, e incorporada al Anteproyecto que nos ha sido remitido).

Empero, este Consejo reputa que es necesario ir más allá, a fin de evitar disfunciones que socaven en principio constitucional de seguridad jurídica.

El citado artículo 3.1.b), en su actual redacción, dispone que da origen a indemnización la *“asistencia a reuniones de órganos colegiados y tribunales de oposiciones, así como otros órganos o comisiones de selección y provisión de puestos de trabajo”*. Por su parte, el art. 20.1.a) entiende por *“asistencia la indemnización reglamentaria que, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes, proceda abonar por [la] participación en Tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o de pruebas cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de actividades, así como en Comisiones de valoración para la provisión de puestos de trabajo”*. El art. 21.1 vuelve a definir la asistencia como *“la indemnización reglamentaria abonable al personal comprendido en el apartado d), e) y f) del artículo 2 de este Decreto, por la participación en Tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o de pruebas cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de actividades. También se abonarán al mismo personal por su asistencia a comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo”*. Por último, el art. 23, regulador de las indemnizaciones por asistencias a personas ajenas a la Administración, alude a la participación en *“Tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o aquellas pruebas cuya superación sea necesaria para el desempeño de una profesión”*.

Obviamente, todos estos preceptos se quieren referir a los mismos supuestos generadores del derecho a la indemnización por razón del servicio, pero, como se puede comprobar, emplean para ello una terminología distinta que, a la postre, puede generar problemas interpretativos y de aplicación. Esta circunstancia nos lleva a sugerir una revisión del Anteproyecto, de suerte que el Decreto que finalmente se apruebe homogenice los conceptos empleados en los arts. 3.1.b), 20.1.a), 21.1 y 23 que acabamos de transcribir, así como -correlativamente- los del párrafo segundo de la DT y los del Anexo V.

iii) el art. 3.1.c) del Anteproyecto alude a la *“colaboración en actividades de formación organizadas por la Administración Pública de la CAR cualesquiera que sean sus destinatarios”*, diferenciando así este supuesto de los otros dos que las letras a) y b) del mismo precepto contemplan como susceptibles de dar origen a indemnizaciones por razón del servicio: comisiones de servicio y asistencias, respectivamente.



Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con los supuestos indemnizatorios previstos en esas letras a) y b) del art. 3.1, que tienen su desarrollo en los Capítulos II (“*Comisiones de servicio*”) y III (“*Asistencias*”) del Anteproyecto, éste no prevé tal desarrollo para el supuesto de la letra c) (no existe un Capítulo IV que regule las indemnizaciones por la colaboración en actividades de formación). Es más; la colaboración en actividades de formación se incluye dentro del concepto de asistencias definido en el art. 20.1 (letra b) y regulado en el art. 22, intitulado precisamente “*asistencias por colaboración en actividades de formación y perfeccionamiento*”, en ambos casos dentro de ese Capítulo III. En consecuencia, este Consejo sugiere que el contenido del art. 3.1.c) del Anteproyecto se incorpore a la letra b) -al igual que sucede, por ejemplo, en el art. 1.1.d) del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre Indemnizaciones por razón del servicio-.

Además, a juicio de este Consejo, el concepto empleado por el Anteproyecto a la hora de definir el supuesto indemnizatorio en cuestión -colaboración en actividades de formación-, es ambiguo, porque permite reputar comprendido no solo la docencia (que entendemos que es lo que el legislador quiere indemnizar), sino además cualquier otra actividad distinta, pero ligada a la formación -suministro de materiales didácticos o servicios audiovisuales, por ejemplo-. Por ello, este Consejo recomienda delimitar adecuadamente el concepto de “*colaboración en actividades de formación y perfeccionamiento*”, como estrictamente referido a la docencia, sin perjuicio de que pueda introducirse en este ámbito una disposición análoga a la del art. 21.11 del Anteproyecto.

C) El Capítulo II del Anteproyecto (intitulado “*Comisiones de servicio*”), desarrolla -como se ha dicho- el primero de los supuestos que el art. 3.1.a) califica de indemnizables. Este Capítulo comprende los arts. 4 a 19 de la norma, agrupados sistemáticamente en 7 Secciones, oportunamente numeradas con ordinales arábigos y provistos de título, y que de forma correcta responden a partes del Capítulo claramente diferenciadas: normas generales, clases de indemnizaciones, dietas, gastos de viaje, desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio, otros gastos de viaje, y justificación.

En cuanto al fondo, estimamos oportuno y prudente recomendar lo siguiente, nuevamente al objeto de la mejor salvaguarda del principio de seguridad jurídica:

i) un cambio en la redacción de los arts. 7.1 y 7.3 del Decreto que finalmente se apruebe, a fin de que sea homogénea. El art. 7.1 regula las indemnizaciones correspondientes a la “*asistencia*” a cursos de capacitación, perfeccionamiento o jornadas formativas por los empleados públicos “*fuera del término municipal en que esté localizado su puesto de trabajo*”, mientras que el art. 7.3 rige las indemnizaciones correspondientes a la “*asistencia presencial*” a ese mismo tipo de cursos o jornadas “*que se realicen en el ámbito territorial en el que radique el puesto de trabajo*”. Como se puede constatar, ambos preceptos persiguen regular un régimen diferente según que el curso o la jornada tenga lugar o no en el mismo término municipal en el que esté localizado el puesto de trabajo del



empleado público que vaya a asistir presencialmente. No obstante, emplean a tal fin una terminología dispar -asistencia frente a asistencia presencial, y término municipal frente a ámbito territorial-, que puede generar disfunciones en la interpretación y aplicación de la norma. Sugerimos así una equiparación conceptual, de forma que ambos preceptos empleen el concepto de “*asistencia presencial*” (al objeto de evitar confusiones con otro tipo de asistencias, como la telemática, remota o virtual, a la que alude el art. 7.4), y el concepto de “término municipal” (en vez de ámbito territorial, que es más difuso y ambiguo).

ii) la eliminación de la expresión “*en su caso*” del último inciso del art. 7.3. Parece claro que, lo que se quiere decir, es que únicamente serán indemnizables los gastos de matrícula e inscripción en cursos de capacitación, perfeccionamiento o jornadas formativas, cuando esos gastos efectivamente se produzcan, no cuando no se generen por ser los cursos o las jornadas gratuitos. Pero, siendo esto una obviedad (no se puede indemnizar un gasto inexistente), la introducción de aquella expresión “*en su caso*” es ociosa, salvo que se pretenda decir que no siempre los gastos efectivos de matrícula o inscripción son indemnizables.

iii) el complemento del título del art. 7 del Anteproyecto, a fin de que, en consonancia con su contenido (y con el del art. 10.2.c), mencione no solo a los “*cursos de capacitación o perfeccionamiento*”, sino también a las “*jornadas formativas*”.

iv) el art. 8 del Anteproyecto regula el régimen de resarcimiento del personal que forme parte de Delegaciones Oficiales presididas por el Presidente, Vicepresidente, Consejeros y Directores Generales, omitiendo cualquier referencia a los Viceconsejeros (hay que recordar que, actualmente, de conformidad con lo previsto en el art. 6.3 de la LSPR, existen creadas las Viceconsejerías de Salud y Políticas Sociosanitarias, y de Educación, Universidades y Formación Profesional).

v) el art. 12.5 se remite a la “*normativa del Estado*” en relación con las dietas correspondientes a territorio extranjero, cuando lo correcto es que esta remisión se efectúe a las dietas que estén en vigor para el personal de la Administración General del Estado en el momento de la comisión, al igual que hace el art. 15.3.

vi) el Anteproyecto hace alusión reiterada al concepto de “*orden de servicio*” (arts. 12.3, 12.6, 18, 19.1) y DT), si bien este Consejo echa en falta su definición. Asimismo, se ha apreciado el empleo de terminología heterogénea a este respecto, dado que el mismo Anteproyecto se refiere indistintamente a “*órdenes de servicio*” y a “*comisiones de servicio*” para aludir al mismo concepto, sugiriéndose así la conveniente homogenización.

vii) el art. 14.1.d) del Anteproyecto señala que los traslados en el interior de las ciudades y a aeropuertos, estaciones y lugares en que se haya de realizar la comisión de servicios, se efectuarán por regla general “*en medios colectivos de transporte*”. El art.



15.1.b) alude a “*los medios de transporte colectivo*”. Y el art. 17.1 a “*medios de transporte público colectivo*”. Debemos insistir en la necesidad de homogenizar los conceptos empleados para evitar problemas interpretativos futuros, teniendo en cuenta que el redactor de la norma se quiere referir a los medios de transporte públicos regulares de viajeros de uso general (según la terminología utilizada por los art. 67 y 70 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, o por el art. 2 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte Urbano por Carretera de La Rioja).

viii) los arts. 14.1.d) y 17.3 del Anteproyecto usan el acrónimo “VTC”, recomendándose el empleo en su lugar del concepto completo, “*vehículo de transporte con conductor*”, o bien definir ese acrónimo en su primera utilización, para su uso en las siguientes.

ix) se ha observado una errata en el art. 12.3 del Anteproyecto, al consignar el concepto de “*Orden de Servicio*” indebidamente en mayúsculas, y otra errata en el art. 6.2, donde se emplea el modo indicativo “*existe*”, cuando debe emplearse el modo subjuntivo “*exista*”.

D) El Capítulo III del Anteproyecto (intitulado “*Asistencias*”), desarrolla el segundo de los supuestos que el art. 3.1.b) califica de indemnizables y, además, el del art. 3.1.c) (“*colaboración en actividades de formación*”), como hemos indicado. Como en el caso del Capítulo II, divide los preceptos que lo componen (arts. 20 a 25) en 2 Secciones, oportunamente numeradas con ordinales arábigos y provistos de título, y que de forma correcta responden a partes del Capítulo claramente diferenciadas: normas generales y justificación.

En lo que respecta al fondo, teniendo en cuenta lo señalado en el apartado 2.2.i) anterior, suscribimos la sugerencia recogida en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 14 de octubre de 2025, en el sentido de incluir en el art. 20.1.a) una referencia a las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo, de modo que su redacción sea coherente con la del segundo inciso del art. 21.1 (sugerencia ya aceptada por la Secretaría General Técnica en su memoria final de 20 de octubre de 2025, e incorporada al Anteproyecto que nos ha sido remitido).

Además, debemos efectuar las siguientes consideraciones adicionales:

i) el art. 21.8 del Anteproyecto permite que las resoluciones de convocatoria para la selección de personal interino o contratado laboral de carácter temporal establezcan “*asistencias de cuantía única por convocatoria para los Tribunales Calificadores*”, pero no incluye ninguna prevención en cuanto al número máximo de dietas, como sí hace, por ejemplo, el apartado 5 del mismo precepto.



ii) el art. 21.9, relativo a la remuneración de los asesores que puedan precisar los tribunales calificadores, se remite al art. 17, regulador de los desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio, siendo así patente que tal remisión es incorrecta.

iii) por último, la DA tercera establece que las personas ajenas a la Administración de la CAR tienen derecho a percibir, en los términos delimitados por los arts. 11 a 15, las indemnizaciones previstas en los Anexos I y II del Anteproyecto, pero no especifica dentro de qué grupo de los enunciados en estos Anexos se subsumen, ni las reglas aplicables para poder concretar esta subsunción en cada caso.

3. Parte dispositiva. Disposiciones

El Anteproyecto del Decreto incluye 9 DA (sobre conciertos y contratos con empresas de los gastos de alojamiento y viajes; normativa supletoria; indemnizaciones para personas ajenas a la Administración de la CAR; indemnizaciones por gastos de los acompañantes cuidadores del personal con discapacidad; indemnizaciones extraordinarias; indemnizaciones por desplazamiento del personal del SERIS; revisión periódica del importe de las indemnizaciones; autorizaciones excepcionales para la modificación temporal de las cuantías de las dietas; y desarrollo normativo, respectivamente), 1 DT (que prevé la aplicación de las cuantías del nuevo Decreto a comisiones de servicio autorizadas antes de su entrada en vigor que estén ya realizándose o que sean realizadas después, así como a los tribunales calificadores ya nombrados respecto de reuniones que generen asistencias a partir de esa entrada en vigor), 1 DD (que expresamente deroga el Decreto 42/2000 y los Anexos I y II de la Orden de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, de 18 de enero de 1996, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión y ejecución del Presupuesto de Gastos), y 1 DF (que impone la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el BOR). Este orden respeta el exigido por las Directrices de técnica normativa.

No obstante, la DA 2 del Anteproyecto, en la medida en que constituye una regla de supletoriedad, debería haberse recogido como DF.

4. Parte dispositiva. Anexos

El Anteproyecto del Decreto incluye 5 Anexos, adecuadamente numerados con romanos, titulados (clasificación del personal a efectos indemnizatorios; dietas en territorio nacional; distancia kilométrica entre municipios riojanos y Logroño; distancias kilométricas entre Logroño y las demás capitales de provincia y de Comunidad Autónoma; e indemnizaciones por participación en tribunales de oposiciones o concursos, u otros órganos encargados de selección), y ajustados en su contenido a las exigencias de las Directrices de técnica normativa, puesto que, por su naturaleza y contenido, no pueden formar parte del articulado de la norma; articulado que, por su parte, junto con las Disposiciones, se remite



de forma clara a cada uno de esos Anexos.

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda que el Anexo IV aclare que las distancias kilométricas en él reflejadas se refieren únicamente a las existentes entre Logroño y las demás capitales de provincia y Comunidades Autónomas peninsulares, quedando excluidas Ceuta, Melilla, Palma, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

CONCLUSIONES

Primera

El procedimiento de elaboración de la disposición general objeto de este dictamen se ha tramitado de manera correcta.

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 para la que se prevé el rango normativo formal procedente.

Tercera

Por lo que hace a su contenido, el Anteproyecto de Decreto resulta conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el apartado B) del Fundamento de Derecho 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
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO