



**MEMORIA DE LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y HACIENDA**

Expte.: 18/2017  
R<sup>a</sup>.: EMS/fbp/hlg  
Servicio: Planificación y Ordenación Jurídica

Asunto: **ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS PARA EL AÑO 2018.**

El objeto de esta memoria es la motivación y justificación de las medidas de carácter legislativo que se introducen en el texto normativo de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas y cuya exigibilidad deriva del artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros. La Ley de Medidas Fiscales y Administrativas incorpora diferentes modificaciones normativas propuestas por las respectivas Consejerías en función de la materia de que se trate.

Es precisamente en cumplimiento de este artículo, y concretamente de su apartado 2, que determina que la elaboración de proyectos de Ley *se iniciarán por el Titular de la Consejería competente mediante la elaboración de un Anteproyecto que (...) irá acompañado por una memoria*, que las memorias de cada medida, elaboradas por los respectivos órganos proponentes o unidades administrativas dependientes de los mismos, se incorporan como anexos a ésta memoria general para justificar la adecuación, oportunidad y coste de las mismas.

Se han numerado todas las memorias correlativamente en el expediente electrónico según el lugar que ocupa cada una de las medidas en el texto de la Ley. De ese modo, se puede ir siguiendo el orden del texto con las memorias que lo justifican. Y posteriormente, se han seguido numerando correlativamente los trámites sucesivos de informes y contestación a los informes según un criterio cronológico. La excepción han sido los informes que afectaban a una sola medida cuando han provocado los contrainformes del órgano proponente, que se han agrupado para permitir tener todos los datos sobre la redacción final de un precepto en el mismo grupo de informes. Así, en el caso de la propuesta de la ADER sobre modificación de su régimen patrimonial, en el que la propuesta, el informe del servicio de Régimen Jurídico Patrimonial y el informe complementario se han agrupado como documentos 16 A, 16 B y 16 C.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0462424
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1	Secretaria General Técnica			
2				



No obstante, al efecto de facilitar la tarea de los órganos informantes, y posteriormente la labor de tramitación reglamentaria en el Parlamento, se incluye a continuación un pequeño resumen de todas las medidas y de las razones que han motivado su inclusión, si bien la información ampliada se encuentra en cada memoria específica.

## JUSTIFICACIÓN DE LAS DIFERENTES MEDIDAS

### 1. Medidas de carácter fiscal en materia de tributos cedidos.

La regulación en esta materia mantiene, con algunas actualizaciones, las medidas incorporadas en años anteriores, consolidando las rebajas de la tributación, siguiendo en la línea de disminuir la presión fiscal sobre los ciudadanos y de mantener la reactivación económica.

La principal novedad de orden formal es que, en vista de la previsible aprobación por el Parlamento de La Rioja en fechas muy próximas al inicio de tramitación de esta Ley de Medidas del texto consolidado impuestos propios y tributos cedidos, la redacción se ha planteado desde esta Consejería como una modificación de dicho texto. Con fecha de 30 de octubre se ha publicado en el Boletín Oficial de La Rioja la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de la Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos. En consecuencia, este primer título se ve enormemente reducido en relación con lo que venía siendo habitual en estas Leyes de Medidas. Únicamente aparecen las modificaciones al régimen que ha quedado plasmado en esa Ley, de modo que no será necesario reiterar todas las normas autonómicas como venía sucediendo hasta la fecha.

Desde un punto de vista material, las novedades que se producen en esta materia incluyen una modificación de la escala autonómica de IRPF, que incluye una reducción de 0,10 puntos en el segundo tramo de renta, de 0,25 en el tercero y de 0,15 en el cuarto tramo de la escala autonómica actual. Se ha mejorado la reducción prevista para el cuidado de menores de hasta tres años en zonas rurales, y se ha retocado la deducción para que la acogida y guarda de menores incluya las denominaciones actualizadas y se computen conjuntamente las que aisladamente no lleguen al tiempo mínimo. También se crea una deducción por hijos hasta tres años de edad para familias que tengan su residencia en municipios de menos de mil habitantes. La deducción por las cantidades invertidas durante el ejercicio en obras de adecuación de vivienda habitual en La Rioja para personas con discapacidad se ha retocado, y ahora exigirá certificación de las obras que se realicen.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Secretaria General Técnica				
2				



La Ley incrementa la bonificación del 50% de la cuota íntegra en el Impuesto sobre el Patrimonio hasta el 100% con efectos desde el 1 de enero de 2018.

Los beneficios fiscales en materia de adquisición de vivienda en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados han quedado superados en parte por las actuaciones y programas de ayuda de la Consejería de Fomento y Política Territorial, de forma que desde el ejercicio 2018, se eliminan algunos de los beneficios fiscales vinculados a la adquisición de vivienda en este impuesto.

Se incorpora un nuevo artículo que regula concepto de “adquisición de vivienda habitual” a efectos de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, para evitar la incertidumbre del alcance que este concepto pueda tener.

Se ha revisado puntualmente la redacción de algunos de los preceptos vigentes en los tributos sobre el juego, dentro de los objetivos de simplificación y mejora de las disposiciones normativas.

El coste de estas medidas está calculado en una memoria económica, que también se adjunta a esta memoria, y ha sido incorporado al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales.

## 2. Tributos propios.

La Ley modifica la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de La Rioja, para concordar su artículo 8.2 con la regulación de plazos prevista en la Ley General Tributaria. Esta modificación pretende dar una solución más visual y más pública a una cuestión ya resuelta desde la Circular 2/2013, de 14 de marzo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, en relación con la entrada en funcionamiento del Tribunal Económico-Administrativo de La Rioja y la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta circular ya había manifestado la prevalencia del plazo de 1 mes de la Ley General Tributaria para interponer reclamación económico-administrativa sobre el plazo de 15 días que existía. La redacción del artículo 8.2, que se mantiene en sus términos originales y no ha sido modificada desde la entrada en vigor de la Ley, con fecha 1 de enero de 2003, es anterior a la nueva Ley 58/2003, de 18 de diciembre, General Tributaria, y mantiene el plazo de 15 días que era característico de la Ley General Tributaria de 1963.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Secretaria General Técnica				
2				



No obstante, el plazo marcado para la interposición de reclamaciones económico-administrativas en la vigente LGT es de un mes, de acuerdo con el artículo 235.1, que dispone que *“La reclamación económico-administrativa en única o primera instancia se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado, desde el día siguiente a aquél en que se produzcan los efectos del silencio administrativo o desde el día siguiente a aquél en que quede constancia de la realización u omisión de la retención o ingreso a cuenta, de la repercusión motivo de la reclamación o de la sustitución derivada de las relaciones entre el sustituto y el contribuyente.”*

La Ley General Tributaria es de uniforme aplicación en todo el territorio nacional, ya que tal y como proclama su Exposición de Motivos *“de los títulos competenciales previstos en el apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto para las siguientes materias: 1ª en cuanto regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el cumplimiento del deber constitucional de contribuir; 8ª en cuanto se refiere a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas y a la determinación de las fuentes del derecho tributario; 14ª en cuanto establece los conceptos, principios y normas básicas del sistema tributario en el marco de la Hacienda general; y 18ª en cuanto adapta a las especialidades del ámbito tributario la regulación del procedimiento administrativo común, garantizando a los contribuyentes un tratamiento similar ante todas las Administraciones tributarias.”*

El artículo 235.1 es de aplicación general y uniforme para todas las administraciones públicas, y de conformidad con el apartado 2 de la disposición transitoria quinta de la propia LGT, es el que corresponde aplicar a todo acto o resolución dictado a partir de su entrada en vigor. Por tanto, se ha estado aplicando pacíficamente dicho plazo hasta la fecha. No obstante, y sin perjuicio de la aplicación directa de la LGT, parece conveniente modificar la literalidad de la Ley 6/2002, al efecto de que la norma se corresponda con la realidad.

La Ley revisa también diferentes tasas para adaptarlas a diversos cambios normativos, técnicos o procedimentales. Se crean tasas en la Biblioteca Pública en relación con la expedición de duplicados y con las copias sujetas a derechos de autor, según se indica en las respectivas memorias que acompañan a cada una de ellas.

### 3. Medidas administrativas.

El último bloque de la ley, integrado en el título II, recoge la modificación de diversas leyes y adopta algunas medidas independientes, con el objetivo de facilitar la consecución de los fines previstos en la Ley de Presupuestos:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 4 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Secretaria General Técnica			
2			



### **1. Modificación de la Ley 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja.**

La Ley de Estadística se modifica al efecto de permitir que el secretario del Consejo Superior de Estadística no tenga que ser necesariamente un funcionario con rango de jefe de servicio sino que sus funciones puedan ser desempeñadas por cualquier funcionario del Instituto que pertenezca al grupo de titulados superiores y medios. Este cambio pretende facilitar la constitución del Consejo en caso de vacante, ausencia o enfermedad de los jefes de Servicio del Instituto, y prevenir que eventuales cambios de estructura dificulten disponer de personas que cumplan con los requisitos para desempeñar estas funciones.

### **2. Modificación de la Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

La reforma pretende superar un régimen de doble regulación que puede dar lugar a problemas de aplicación. Resulta conveniente que la declaración de urgencia de las obras previstas en el Plan se lleve a cabo en la propia Ley de aprobación del Plan, sin que sea necesario reiterarlo también en la planificación anual, puesto que, por diversas circunstancias, en ocasiones puede ser necesario acometer con carácter de urgencia la ejecución de obras que no han sido tenidas en cuenta en la planificación anual, pero que sí están previstas en el anexo quinto del Plan Regional de Carreteras

### **3. Modificación de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

La modificación permite al Consejo de Gobierno atribuir las facultades de conservación de las pistas forestales y los caminos rurales al órgano competente en materia de carreteras en lugar de al competente en materia de Medio Ambiente, en los supuestos de que tales redes viarias constituyan acceso a un núcleo urbano. Estos tramos requieren una gestión muy específica -integrar sin interrupciones abruptas el final de los tramos urbanizados y sus elementos como aceras, asfalto, etc. con el tramo netamente forestal o rural; o la conveniencia de realizar determinados desbroces o limpieza de cunetas-. La consejería con competencia en materia de carreteras está preparada para realizar estas labores con medios propios, puesto que las brigadas de carreteras dependientes de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes disponen de los medios materiales y personales adecuados para ello. No existe cambio competencial, ni se modifica la naturaleza ni el régimen jurídico de los tramos viarios afectados, sino que se modificarían puntualmente las facultades de mantenimiento.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0462424
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Secretaria General Técnica				
2				



#### **4. Modificación de la Ley 8/1998, de 16 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

La Ley 8/1998, de 16 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se modifica para corregir algunas faltas de concordancia en la terminología utilizada y mejorar su inteligibilidad.

#### **5. Modificación de las Leyes 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y 11/2005, de 29 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

La ADER ha propuesto la modificación de su Ley de forma que se establezca vinculación presupuestaria entre sus capítulos de gasto financiero, por un lado, y de gasto no financiero por otro. También ha propuesto una modificación del régimen patrimonial al que están sometidas las operaciones de promoción de suelo industrial, que se han incorporado a la correspondiente disposición adicional de la Ley 11/2005, de 29 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **6. Modificación de la Ley 4/2000, de 25 de octubre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

Esta Ley se modifica al efecto de tipificar infracciones relacionadas con la figura del personal de control de acceso a discotecas y salas de baile, incluyendo tanto las infracciones que se tipifican como la competencia para sancionarlas

#### **7. Admisión de extranjeros no comunitarios en los procesos selectivos para personal estatutario del SERIS.**

La Ley incorpora una previsión para paliar la falta de médicos en determinadas especialidades médicas, de tal modo que se reforman los procesos de selección de personal estatutario dependiente del Servicio Riojano de Salud, para permitir que los extranjeros extracomunitarios puedan concurrir, en igualdad de condiciones, a la condición de personal estatutario en aquellas categorías en las que la titulación requerida para el acceso sea exclusivamente una especialidad médica

#### **8. Modificación de La Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.**

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Secretaria General Técnica				
2				



Esta se ha revisado en todo lo referente a su régimen sancionador, en un esfuerzo para racionalizar la normativa aplicable, con una notable simplificación tanto de las infracciones tipificadas como de las sanciones aplicables, con la supresión de figuras en desuso en este sector.

### **9. Modificación de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.**

Esta Ley se reforma añadiendo algunos artículos complementarios con la finalidad de introducir la figura del concierto social, dando prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, a las entidades sin ánimo de lucro de iniciativa social que pueden prestar los servicios sociales de los previstos en la cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

La reforma pretende aprovechar en determinados ámbitos, el valor de la experiencia de las entidades que conforman el llamado Tercer Sector en cuanto a su conocimiento de primera mano de los problemas sociales y métodos para afrontarlos, su proximidad y visión de las necesidades y capacidades de las personas, familias colectivos o comunidades con las que trabajan; su capacidad integradora, su papel activo de concienciación y cohesión sociales, su vínculo y compromiso permanente con las personas, familias, colectivos y comunidades a cuyo servicio están, cuando no surgen de su propio impulso, y con la sociedad de la que forman parte.

### **10. Modificación de las leyes reguladoras del sector público.**

Las siguientes modificaciones se incardinan dentro de la finalidad de adaptar las principales Leyes reguladoras de nuestro sector público a las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se ha de producir en fases sucesivas según los diferentes plazos fijados en las disposiciones transitorias de estas dos leyes. En consecuencia, se modifican cuatro leyes: la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus Miembros; la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.

#### **10.a). Modificación de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de La Rioja.**

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 7 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1 Secretaria General Técnica					
2					



Se añade una reforma de la figura de los consorcios públicos, al efecto de evitar faltas de concordancia entre la normativa básica y nuestras normas de organización, tanto en cuanto a los criterios para determinar si un consorcio es consorcio autonómico o no lo es, como en cuanto al contenido mínimo de los estatutos de estos entes.

#### **10.b). Modificación de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.**

Una de las novedades destacadas de la adaptación que introducimos en la Ley 4/2005 es la unificación del procedimiento de disposición de elaboraciones generales, incluyendo tanto los anteproyectos de Ley como las disposiciones reglamentarias.

Al efecto de evitar duplicidades, se ha concordado el artículo 45 de esta Ley, de modo que los apartados específicos sobre tramitación se sustituyen por una remisión a las normas que se incluyen en la Ley 4/2005.

#### **10.c). Modificación de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

Esta modificación, al tener un alcance horizontal en materia de procedimiento, se acomete desde esta Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, por lo que la justificación de la misma se incorpora a continuación.

Las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, han introducido múltiples novedades en relación con la precedente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tales novedades, al tratarse de normativa básica estatal, resultan vinculantes para todas las Administraciones, y en algunos supuestos requieren efectuar algunas adaptaciones normativas de desarrollo en las normas propias, para asegurar un tratamiento uniforme de las instituciones y de los procedimientos.

En líneas generales, las modificaciones han pretendido adaptar, esencialmente, la regulación de los convenios, de las encomiendas de gestión, del registro electrónico de documentos, de la elaboración de proyectos de ley y reglamentos, de las especialidades del procedimiento sancionador, y la supresión de

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág 8 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1	Secretaria General Técnica				
2					



determinadas vías de revisión en materia civil y laboral. Además, se han retocado parcialmente algunas cuestiones en las que se producían leves faltas de concordancia muy específicas con la normativa estatal, como en el caso del régimen de revisión de los actos dictados por delegación.

Las modificaciones propuestas, que se expondrán por extenso a continuación, se consideran acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con las competencias compartidas y con los límites que se imponen a la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico y procedimiento.

Sirvan para recordar estos límites, por todas, la Sentencia 157/2004, de 21 de septiembre y la Sentencia número 87/1965 de 16 julio, especialmente esta última, que hace una precisión de interés en tomo al procedimiento sancionador que se transcribe a continuación:

*“Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones -en el marco ya señalado-, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales.*

(...)

*En definitiva, «... como ya hemos declarado en las SSTC 186/1999, de 14 de octubre, F. 11, y 190/2000, de 13 de julio, F. 11 d), entre otras resoluciones, partiendo de la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 32, las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas, y vulneran las competencias normativas autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales. Se constata que no enerva este pronunciamiento la referencia que el precepto contiene a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues ha de ser la propia norma procedimental autonómica la que declare la aplicabilidad de las normas del procedimiento administrativo común.”*

Pues bien, en aplicación de este reparto de funciones normativas, hemos incluido una amplia serie de adaptaciones en las siguientes materias:

a) Convenios.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 9 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424		
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1 Secretaria General Técnica					
2					



Nuestra normativa se refería a los convenios de colaboración, y la Ley 40/2015 ha suprimido el inciso “de colaboración”, hablando en todo caso de convenios sin ningún otro matiz. La Ley también ha introducido una nueva clasificación de los convenios, que no se ha considerado necesario reflejar en el articulado puesto que es normativa básica y no existe nada en nuestra Ley 4/2005 que los contradiga. Sin embargo, parecía necesario suprimir el inciso “de colaboración” de la rúbricas y de los distintos apartados de los artículos 11, 12, 13 y 15, así como adaptar el contenido necesario de los convenios en el artículo 12, que en nuestra Ley resultaba más limitado, de modo que no pueda interpretarse que es suficiente con un contenido menos detallado. Lo mismo sucede con los requisitos de validez y eficacia de los convenios en el artículo 13, si bien con la salvedad de que estos requisitos son distintos en el caso de convenios con el estado, dado que aquí habrá que estar a lo que dispone específicamente la Ley 40/2015 para los convenios en los que sea parte la Administración General del Estado.

También ha sido objeto de una pequeña revisión el artículo 15, sobre publicidad y registro, para modificar la denominación de este último, tras su paso a un formato electrónico con las novedades incorporadas en el Decreto 13/2017, de 12 de abril, por el que se regula el Registro Electrónico de Convenios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Finalmente, se ha suprimido la referencia a planes y programas en el artículo 16, en aplicación de la reducción que efectúa la legislación básica de las herramientas en este campo a los protocolos generales.

#### b) Actos dictados por delegación.

Se ha corregido el sistema existente hasta ahora, en el que el artículo 22.4 establecía excepciones al régimen de los actos dictados por delegación, para las que se remitía a la regulación de dicho asunto dentro del régimen de la revisión en vía administrativa. Se ha suprimido esta remisión, así como la excepción indicada en el artículo 53.2, de forma que todo el sistema se ha reconducido al previsto en la legislación básica.

#### c) Encomienda de gestión.

La modificación de este régimen ha sido mucho más limitada, y obedecía a la conveniencia de determinar qué instrumento de aprobación era necesario, puesto que tal cuestión no estaba regulada y había producido cierta disensión entre los diferentes órganos que informaban esta figura. De este modo, en el caso de encomiendas a órganos de la misma consejería o a organismos públicos adscritos, basta con resolución del titular de la Consejería. En caso de que exceda de este ámbito, se requiere acuerdo del Consejo de Gobierno.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 10 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Secretaria General Técnica			
2			



#### d) Elaboración de anteproyectos de Ley y reglamentos.

Este apartado sufre una notable modificación, que ha llevado a reescribir todo el capítulo. Este cambio profundo obedece a la necesidad de incorporar a nuestro procedimiento de elaboración de disposiciones generales todas las novedades referentes a la participación de los interesados y a la fase de evaluación de las normas, así como a aclarar competencias en algunas fases, cuya regulación en algunos casos, o su falta de regulación en otras, había llevado a algunos órganos a elaborar interpretaciones excesivamente alambicadas para conseguir soluciones simples.

En primer lugar, se ha incorporado el plan normativo anual, como instrumento adecuado para asegurar una notable previsibilidad en la actividad regulatoria de la Administración, y que se ha de publicar en el portal de la transparencia en aplicación de la normativa sectorial en la materia.

Se ha incluido a la lista de actos que no revisten la naturaleza de disposición general, pese a que deban aprobarse mediante Decreto u Orden, a todas aquellas herramientas de planificación administrativa, con efectos puramente internos, a los que faltan los caracteres de generalidad y abstracción propia de las normas jurídicas (artículo 30.2.c). De este modo quedarían claramente excluidos del concepto, por ejemplo, instrumentos tales como las órdenes de cierre contable, que no son sino calendarios de actuaciones administrativas que por mandato legal adoptan esta forma de aprobación.

Además, se ha añadido la fase de consulta previa (artículo 32 bis), que tiene lugar aun antes de empezar a redactar las normas, de forma que los interesados puedan ofrecer alternativas incluso no regulatorias.

El artículo 33 ha regulado con mayor extensión a qué órganos corresponde dictar la resolución de inicio y en que supuestos puede hacerlo cada uno en estos procedimientos, como forma de unificar la notable disparidad de criterios en esta materia, que se había intentado salvar con regulaciones de rango reglamentario que únicamente consiguieron incrementar las discrepancias.

También se ha aprovechado esta regulación general para incorporar en las distintas fases del procedimiento las previsiones relativas a la publicación en el portal de la transparencia de las normas jurídicas, que deben incluirse en el momento de solicitar el primer dictamen (artículo 38.1), y también una vez aprobadas (artículo 41).

El artículo 36 incorpora dos novedades en relación con el trámite de audiencia:

i. En primer lugar se unifica su regulación con la del trámite de información pública, tal y como ha hecho la Ley 39/2015, que ha creado una figura híbrida entre ambas. De este modo, la fase de audiencia no implica la necesidad de notificar la norma individualmente a todos y cada uno de los posibles interesados en el

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 11 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1 Secretaria General Técnica					
2					



procedimiento como hasta ahora, sino que esa operativa se convierte en algo puramente potestativo. El cumplimiento del trámite se consigue mediante la simple publicación de la norma en el portal correspondiente, de modo similar al que ahora se practicaba en la información pública con el anuncio en el Boletín Oficial. Resulta notable que, aun cuando la legislación estatal menciona tanto la información pública como la audiencia corporativa, en la práctica únicamente regula la audiencia, que además reviste los mismos caracteres que antaño eran propios de la información pública: publicación del expediente al efecto de que cualquier interesado pueda manifestar sus alegaciones. Y la antigua audiencia corporativa – notificación individualizada a todos y cada uno de los posibles interesados- queda reducida a una mera variedad potestativa, complementaria a la publicación. En vista de ello, hemos optado por no complicar innecesariamente las cosas, mencionando un trámite que en la práctica no se regula –y que ha perdido buena parte de su sentido con la obligación de someter todas las normas a un trámite de información previa antes de iniciar su tramitación-.

ii. Hasta la fecha, la audiencia corporativa y la información pública solo podían ser acordadas por la Secretaría General Técnica, una vez formado el expediente. La práctica de años ha demostrado que ni la fase ni el órgano eran los más adecuados para la correcta evacuación del trámite. Quienes mejor conocen los prolegómenos de la regulación de una materia, las peticiones de los sectores interesados, y las aportaciones previas y negociaciones que suelen preceder a la elaboración del primer borrador son, precisamente, las direcciones generales. Y el momento más adecuado para efectuar este trámite es, precisamente, antes de finalizar el borrador de la norma que se elevará para tramitación. En la práctica, lo que ha sucedido en cada ocasión en que se ha procedido a la audiencia corporativa o a la información pública es que la SGT actuante ha remitido las alegaciones a la dirección general que propuso el borrador para evaluarlas e informar, de modo que se ha ralentizado el expediente mucho más que si el texto hubiera llegado ya a la SGT con tales trámites practicados. Por ello, aun cuando se sigue manteniendo la posibilidad de que la SGT practique este trámite, como órgano al que a fin de cuentas le corresponde la tramitación, también se admite que las DG, en la fase de elaboración del borrador, lleven a cabo este trámite.

Las novedades en este capítulo finalizan con un nuevo artículo 42, que ahora recoge la fase de evaluación de las normas, cuyas conclusiones deberán plasmarse en un informe que será público y que además se comunicará al Parlamento.

#### e) Registro.

Se han modificado los artículos 46 y 47, sobre registro de documentos, para reflejar su naturaleza única y su funcionamiento electrónico, y trasladando aquí la parte equivalente del artículo 12 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, que ha sido derogado. Se incorpora también la novedad de la asistencia a los ciudadanos en materia de registro, lo que resulta

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 12 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0462424	
Cargo		Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Secretaria General Técnica					
2					



especialmente importante en el caso de quienes quieran utilizar el canal telemático sin estar obligados y no disponer medios para ello, o lo presenten en papel sin tener capacidad para digitalizar los documentos.

f) Actos que ponen fin a la vía administrativa.

La legislación básica introduce importantes novedades, que nos han llevado a reestructurar el artículo 45, siguiendo la sistemática establecida por el Estado: por un lado se declaran con un criterio objetivo todos aquellos incluidos en el artículo 114.1 de la Ley 39/2015, que son los regulados con carácter general para todas las administraciones públicas, y por otro lado se sigue manteniendo el listado de carácter subjetivo que ya existía, incluyendo a todos los órganos cuyos actos ponen fin a la vía administrativa.

g) Revocación.

El artículo 50 se modifica para corregir el *dies a quo* que opera como límite para la revocación de los actos desfavorables o de gravamen. Hasta la fecha, tanto nuestra Ley como la ya derogada Ley 30/1992 asumía que esta facultad se podía ejercitar “en cualquier momento”. Esta literalidad chocaba con algunas interpretaciones que trataban de acotarlo. Finalmente, la Ley 39/2015 ha modificado esta vía de revisión, que solo puede llevarse a cabo mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, y se ha trasladado el cambio a nuestra legislación. También se ha suprimido la diferenciación entre actos expresos y presuntos, dado que producía más problemas interpretativos que otra cosa y resultaba de dudosa aplicación práctica.

h) Acciones previas a la vías civil y laboral.

Una de las novedades es la eliminación de estas vías en las normas administrativas, que operaban en la práctica como una limitación en el acceso a la jurisdicción. El recurso previo a la vía laboral tan solo se conserva específicamente en algunas materias de seguridad social en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. Sin embargo, se ha suprimido cualquier referencia a esta vía de impugnación en la normativa básica sobre procedimiento administrativo.

En consecuencia y de modo paralelo, se ha eliminado también de nuestra Ley cualquier referencia a esta vía especial de revisión, sin perjuicio de que en las materias en la que resulte aplicable, la regulación se encuentra en dicha Ley 36/2011.

h) Especialidades en el procedimiento sancionador.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 13 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0462424
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Secretaria General Técnica				
2				



La normativa estatal ha pasado de establecer un procedimiento especial en esta materia, con una regulación mínima que se remitía a un desarrollo reglamentario que terminó no teniendo carácter básico, a fijar un solo procedimiento común para todas las materias. No obstante, este procedimiento común ha incorporado diversas especialidades en función de la materia de que se trate –sancionadora, de responsabilidad patrimonial,...-, y en el caso del procedimiento sancionador se ha dado rango legal y carácter básico a varios de los preceptos del antiguo reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Este cambio de política normativa ha afectado a una buena parte del articulado de nuestra Ley, que en ausencia de normas básicas había optado por regular esta materia de forma bastante extensa, de modo que hemos procedido a revisar todos los artículos, incorporando las novedades y corrigiendo las diferencias para evitar contradicciones y faltas de concordancia entre ambas leyes.

El artículo 61 se ha sometido a una ampliación notable, al incorporar el contenido obligatorio en todo caso, y el que es propio de cada una de las modalidades de inicio.

Se ha incorporado al artículo 62 la previsión de la vinculación a los hechos declarados probados en resoluciones judiciales firmes.

Se han adaptado plazos en el articulado, como en los artículos 63 y 64.

Se ha introducido un nuevo artículo 63 bis, que regula la propuesta de resolución, para incorporar las novedades que se han incorporado al respecto en la legislación básica, como los supuestos en los que se podrá ordenar el archivo de actuaciones, así como el contenido mínimo de la misma.

El artículo 64, sobre terminación de los procedimientos sancionadores, recoge las reducciones de sanciones correspondientes al reconocimiento de responsabilidad y al pago voluntario anterior a la resolución.

Finalmente, se ha modificado ligeramente el artículo 78, regulador de los registros en materia de contratación, una vez que el registro de licitadores se ha integrado en el ROLECE estatal.

#### **10.d) Modificación de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.**

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 14 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0462424
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Secretaria General Técnica			
2				



Las modificaciones en esta norma se articulan en torno a tres cuestiones, relacionadas todas ellas con la modernización y la simplificación administrativa: la actuación electrónica de los ciudadanos, con especial atención a la firma electrónica en las relaciones entre la administración y los ciudadanos, los formularios y la tramitación electrónica en los procedimientos de contratación.

En primer lugar, se hacía necesario incluir las categorías de interesados a los que ya resulta obligatorio relacionarse electrónicamente con la Administración.

Por otra parte, la normativa administrativa vigente en La Rioja parte de una situación en la que toda forma de relacionarse electrónicamente entre los ciudadanos y la Administración requiere firma electrónica. La normativa básica, sin embargo, distingue entre los supuestos en los que se refiere simple identificación y los que requieren firma. Para identificarse se reconocen varios medios distintos a la firma, incluidos los basados en sistemas de usuario y contraseña, y la firma electrónica solo se requiere para una serie limitada de supuestos. Se ha trasladado esa distinción a nuestra Ley, y se ha abierto la posibilidad de que se determine el sistema para cada caso mediante resolución del Consejero competente en materia de Administraciones Públicas, al efecto de poder ir incorporando nuevos medios tan pronto como exista disponibilidad técnica.

La nueva redacción que se da al artículo sobre los formularios refleja el vuelco que ha dado el sistema de autorizaciones para que la Administración actuante solicite los datos del interesado a otras administraciones. La legislación básica establece ahora que se presumirá esa autorización salvo que el interesado se oponga expresamente, y a menos que una Ley especial exija autorización expresa. Por tanto, los formularios deben reflejar esta cuestión. Las instrucciones internas ya han incorporado esa novedad, y los nuevos formularios y procedimientos así lo reflejan, pero aun así resultaba necesario modificar la regulación legal.

Se suprime el órgano consultivo y de participación en materia de administración electrónica, al haber sido esta materia incluida dentro del programa mucho más ambicioso de Agenda Digital, que ya cuenta con órganos que asegura una mayor representatividad de la sociedad riojana.

Finalmente, se incorpora la obligatoriedad de la tramitación electrónica en la contratación pública, dentro del marco de las directivas europeas y la legislación básica, y que requiere, como mínimo, los intercambios de información y la presentación de ofertas.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 15 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Secretaria General Técnica				
2				



## **11. Modificación de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

La modificación introduce de forma expresa en nuestro modelo de función pública el personal directivo al que se refiere el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, en los términos y con el alcance que se indica en la memoria justificativa de la Dirección General de Función Pública.

### **4. Disposiciones de cierre: transitoria, derogatoria y final.**

El texto se completa con una disposición adicional, una derogatoria y una final.

La disposición adicional es meramente aclaratoria y, para evitar la modificación de todas las normas que hacen referencia a la antigua normativa básica en materia administrativa derogada, entiende sustituidas las remisiones a las nuevas leyes que las sustituyen.

La disposición derogatoria única contiene la derogación de los artículos que se suprimen, derogan o dejan sin contenido a lo largo de la Ley, además de la fórmula genérica correspondiente.

La disposición final única señala la entrada en vigor de la Ley el 1 de enero de 2018, fecha prevista también para la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos.

### **CONTENIDO ECONÓMICO.**

Las medidas fiscales van acompañadas de sus correspondientes memorias económicas, que establecen la justificación financiera o, en su caso, las previsiones estimativas referentes a los ingresos que se espera ingresar o dejar de percibir con respecto a la situación actual, y muestran cómo se han calculado las cuantías que se establecen.

Las medidas administrativas del Título II son estrictamente regulatorias, organizativas o procedimentales y no tienen tampoco efectos económicos previsibles, por lo que no resulta necesaria memoria económica.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 16 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0462424
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Secretaria General Técnica			
2				



## INFORMES Y TRÁMITES.

Se considera preceptiva la emisión de los siguientes informes y dictámenes durante la tramitación de este Anteproyecto:

1) Informe del Servicio de Régimen Jurídico Patrimonial, en relación con la propuesta de la ADER de eximir algunas de sus operaciones de la aplicación de la Ley de Patrimonio de La Rioja. El informe se ha solicitado tan pronto como se recibió la medida, con carácter previo a esta memoria y ha llevado a una reformulación de la misma por parte de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, en términos que se consideran ajustados a derecho.

2) Informe de la Oficina de Control Presupuestario, en relación con el cambio de nivel de vinculación en el presupuesto de gasto de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja. La medida suponía una ruptura con el sistema de vinculaciones establecido para el resto del sector público, por lo que el informe se solicitó tan pronto como se pidió la modificación, al efecto de incluirlo o excluirlo del anteproyecto inicial antes de elaborar esta memoria.

3) Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación. El SOCE ha de informar con carácter preceptivo toda disposición general que suponga la creación, modificación o extinción de órganos o de procedimientos.

4) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos sobre el texto completo de la Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En vista de todo lo anterior, y constanding memorias e informes de los diferentes centros proponentes relativos a cada uno de los preceptos que integran este Anteproyecto de Ley, esta Secretaría General Técnica informa favorablemente el presente proyecto normativo, y lo remite a los órganos competentes para su informe.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 17 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/84076	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0462424	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Secretaria General Técnica				
2				