

En Logroño, a 21 de diciembre de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. José María Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. Pedro de Pablo Contreras, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

98/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales, sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se establece un procedimiento especial para la gestión de las prórrogas de las prestaciones establecidas por el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 28 de agosto de 2009, de la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales.
- Memoria Justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente de fecha 14 de septiembre de 2009.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 29 de septiembre.
- Segundo borrador del texto de la disposición.
- Trámite de audiencia al Consejo Riojano de Servicios Sociales.
- Alegaciones presentadas por la Federación de Empresarios de La Rioja.
- Informe del Servicio responsable de la instrucción del expediente a las anteriores alegaciones y tercer borrador del texto.
- Estudio de evolución de las prestaciones objeto del Decreto.
- Memorial final.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de noviembre de 2009, registrado de entrada en este Consejo el 25 de noviembre de 2009, la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 2009, registrado de salida el 26 de noviembre de 2009, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

El proyecto de disposición establece un procedimiento especial para la gestión de las prórrogas de las prestaciones establecidas en el Decreto 24/2001, de 20 de abril, el cual se encuentra adaptado, por el Real Decreto 3/2005, de 3 de febrero, que regula las prestaciones de inserción social, a las previsiones de la Ley 7/2003, de 26 de marzo. Por lo tanto, el Anteproyecto sometido a nuestra consideración, como quiera que viene a modificar, siquiera sea transitoriamente, otra norma reglamentaria anterior, dictada en desarrollo, en principio, de

la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, y, posteriormente, sustituida por la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, y la 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral, determina que nuestro dictamen sea preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora 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”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 28 de agosto de 2009 por la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales.

Desde el punto de vista del contenido el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que “la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”. Se ha cumplido, pues de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado 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. Finalmente, incluirá, en su caso, también 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 del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 4 de septiembre de 2009, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

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

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán 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 por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 14 de septiembre de 2009.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

- a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.*
- b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, se ha dado cumplimiento al citado trámite, al haberse dado traslado del borrador de la disposición a todos los miembros del Consejo Riojano de Servicios Sociales, habiendo presentado alegaciones la Federación de Empresarios de La Rioja. Por lo tanto, agrupando el citado Consejo a representantes de la Administración Autonómica, de los Municipios, las Entidades Locales, Instituciones sin ánimo de lucro, Organizaciones sindicales y de empresarios, así como Colegios profesionales directamente afectados, el citado trámite debe entenderse cumplido de manera adecuada.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determine sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

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

En el presente expediente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 29 de septiembre de 2009.

F) Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“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 audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento 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.

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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 19 de noviembre de 2009, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con absoluta corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye en su artículo 8.1.30 y 31, la competencia exclusiva en materia de “asistencia y servicios sociales” y de “*desarrollo comunitario; promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar*”, respectivamente.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición dictaminada, así como su necesaria cobertura legal.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

La disposición sometida a nuestra consideración pretende, en definitiva, simplificar los trámites para la concesión de las prórrogas de los beneficiarios del Ingreso Mínimo de Inserción y de las Ayudas de Inclusión Social, reguladas por el Decreto 24/2001, de 20 de abril, mediante la supresión de una serie de trámites que venían exigidos por el mencionado Decreto, tales como la solicitud de la prórroga, la propuesta de resolución y las notificaciones correspondientes. De esta manera, los beneficiarios de las mismas verán automáticamente prorrogada la concesión inicial de las mismas hasta el plazo máximo de concesión establecido por el artículo 25.2 del Decreto que se modifica, al menos temporalmente, y que era de dos años sucesivos o tres alternativos, siempre que continúen reuniendo los requisitos establecidos para su concesión. Dicha situación se mantendrá durante el periodo de vigencia de la norma dictaminada que, según su Disposición Final, será hasta el 31 de diciembre de 2010.

A lo largo de la tramitación del expediente, se han ido tomando en consideración diversas de las alegaciones formuladas, por lo que poco cabe decir acerca del contenido de la disposición.

Unicamente surgen las siguientes cuestiones que deberían quedar mejor clarificadas en el texto. Según la Disposición Transitoria, el regimen de prórrogas previsto en los artículos 25 y 33 del decreto 24/2001, queda suspendido en tanto permanezca vigente el presente Decreto. Sin embargo, nada se dice de la prórroga automática del Ingreso Mínimo de Inserción prevista en el artículo 24.3 del Decreto 24/2001, prevista para aquellos supuestos en que como consecuencia de la finalización del ejercicio presupuestario correspondiente al año en curso, se hubiese concedido dicha ayuda por un periodo inferior a la medida de intervención propuesta. No se sabe si con la nueva regulación esta prórroga automática sigue vigente, o si, por el contrario, es posible la prórroga automática hasta el plazo máximo posible, por lo que debiera aclararse si la citada prórroga se ve igualmente suspendida durante el periodo de vigencia de la disposición proyectada.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presnete dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero