

En Logroño, a 15 de octubre de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a 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. Antonio Fanlo Loras y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

81/10

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales

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 10 de febrero de 2010, de la Secretaria General Técnica de la Consejería.
- Memoria justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 11 de febrero de 2010.
- Alegaciones al texto de la disposición presentadas por la Federación de Empresarios y la Federación Riojana de Municipios.
- Informe de contestación a las citadas alegaciones, del Jefe de Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación Administrativa, de fecha 29 de marzo de 2010, y segundo borrador del texto de la disposición.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 20 de abril de 2010.
- Informe contestando al anterior del SOCE, del Jefe de Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación Administrativa, que da lugar a un nuevo borrador de la disposición.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 12 de julio de 2010, que es contestado por otro del Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación Administrativa, que origina un último borrador del texto de la disposición.
- Memoria final, de fecha 5 de agosto de 2010.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de agosto de 2010, registrado de entrada en este Consejo el día 16 de agosto de 2010, 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 16 de agosto de 2010, registrado de salida el día 17 de agosto de 2010, 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, el artículo 12, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002 de 24 de enero, expresa que, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros, en relación con: “c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Habida cuenta de la naturaleza del Proyecto de disposición sometido a nuestra consideración, el mismo podría encuadrarse dentro de la potestad de la Comunidad Autónoma de La Rioja para autoorganizar su propia Administración pública, constituyendo, por lo tanto, un supuesto de disposición de carácter reglamentario independiente, aunque, de todas formas, lo cierto es que el Consejo Riojano de Servicios Sociales, como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería con competencia en materia de servicios sociales, aparece regulado en el artículo 50 de la Ley, 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, por lo que, en definitiva, la disposición proyectada se dicta en desarrollo de la misma, dada la remisión contenida en su artículo 50.3, por lo que nuestro dictamen resulta 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.

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 10 de febrero de 2010, por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante. A este particular, hemos de indicar que el Decreto 33/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales, atribuye, en el artículo 5.1.4 i), a las Direcciones Generales, bajo la dirección del titular de la Consejería, la competencia para dictar la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General. A su vez, el artículo 5.1.3, atribuye a la Secretaría General Técnica, con relación a los servicios y actividades exclusivos de su competencia, el ejercicio de las funciones atribuidas a las Direcciones Generales. Como quiera que, entre las funciones de la Secretaría General, no existe mención alguna al Consejo de Servicios Sociales, la competencia para dictar la Resolución de inicio del expediente hubiera correspondido a alguna de las Direcciones Generales, o, en todo caso, al propio titular de la Consejería, en virtud de la competencia atribuida en el artículo 5.1.1.e), relativa al ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia propia de su Consejería y sin que parezca suficiente la justificación dada para sostener la competencia de la Secretaría General al indicar que la misma surge de atribuirle el artículo 4.i) de la disposición informada la función de Secretaría.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de 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*”. Así pues, se ha cumplido 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 11 de febrero de 2010, 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 Secretaría 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 11 de febrero de 2010.

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 y la Federación de Municipios 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 como 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 del SOCE, de 20 de abril de 2010, y el posterior de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 12 de julio de 2010.

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 5 de agosto de 2010, 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 han 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.

En principio, hay que señalar que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular el regimen interno de composición, funcionamiento y funciones de un órgano de carácter consultivo y de participación externa en materia de servicios sociales, es subsumible, sin más, en la mención contenida en el artículo 8.1.8 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia exclusiva en la materia. Pero además, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (EAR'82), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), 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, así como protección y tutela de menores en el apartado 32 del citado precepto.

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

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo considera que se respeta la representatividad de los distintos sectores llamados por el legislador a formar parte de este órgano de naturaleza consultiva y participativa (art. 50 de la Ley 7/2009); y que, en su estructura como órgano colegiado, cumple escrupulosamente con lo dispuesto en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 17 y 18), y, supletoriamente, con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de marzo (arts. 22 a 27).

Se respetan igualmente las funciones que, al Consejo Riojano de Servicios Sociales, atribuye el art. 51 de la Ley riojana de Servicios sociales.

No obstante, consideramos que resulta digna de ser atendida una observación realizada por el SOCE en su informe, y que es la relativa a la conveniencia de suprimir, en los **artículos 4, 5, 6 y 7**, el sustantivo *persona*, tras la referencia a los órganos de la Consejería o los miembros del Consejo. Así, cuando se menciona a la persona titular de la Consejería, o a la persona titular de la Secretaría General Técnica o a las personas vocales, pues ello no deja de ser una redundancia innecesaria.

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 presente 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