

En Logroño, a 20 de diciembre de 2010, 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. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a. Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

105/10

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales, en relación con el "*Anteproyecto de Decreto por el que se regula la intervención integral de la Atención Temprana en La Rioja*".

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

Por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, se ha elaborado el referido Proyecto de Decreto en desarrollo y aplicación de la múltiple habilitación normativa establecida en las Disposiciones Finales Primera, de las Leyes 1/2006, de Protección de Menores de La Rioja; 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja,(actualmente Ley 7/2009, de 22 de diciembre); 2/2002, de 17 de abril, de Salud; y 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Disposición Final Séptima.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución de la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales, de 7 de julio de 2009, a la que acompaña una Memoria justificativa, de 10 de julio de 2009, el texto del Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 16 de julio de 2009 (págs 1 a 29 del expediente administrativo), las observaciones formuladas por el Consejo Sectorial del Colectivo de Discapacidad Psíquica, de 20 de julio de 2009 (págs. 22 a 24); el Informe contestación, de 13 de agosto de 2009, (págs.25 a 27); un segundo Borrador del Anteproyecto, de 14 de agosto de 2009 (págs. 28 a 41); las alegaciones presentadas por UGT el 15 de agosto de 2009 y por la Federación Riojana de Municipio, de 18 de agosto de 2009, (págs. 42 a 45); el Informe contestación a las aportaciones en el Consejo Riojano de Servicios Sociales por el Ayuntamiento de Logroño, de 30 de septiembre de 2010

(pag. 46); la Memoria justificativa de 27 de julio de 2010 (págs. 47 a 51), el tercer borrador del Anteproyecto, de 20 de julio de 2010 (págs. 52 a 63) y la Diligencia de formación del expediente, de 29 de julio de 2010 (pág. 64). A dicha documentación, se han incorporado las siguientes actuaciones e informes:

-Petición de informe a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, de 29 de julio de 2010 (pag. 65)

-Petición de Informe a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 29 de julio de 2010 (pág.66),

-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación- en adelante SOCE-, de 11 de agosto de 2010 (pág.67)

-Contestación al informe del SOCE, de 17 de agosto de 2010 (pág. 68)

-Cuarto borrador del Anteproyecto de Decreto, de 17 de agosto de 2010 (págs. 69 a 79)

-Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 27 de agosto de 2010 (págs.. 80 a 84)

-Contestación al Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 10 de noviembre de 2010 (págs. 85 a 87)

-Quinto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 18 de noviembre de 2010 (págs. 88 a 99)

-Informe de la Presidencia del Servicio Riojano de Servicios Sociales, de 10 de noviembre de 2010 (pág. 100)

-Nota de Régimen interior de la Directora General de Política Social a la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales por la que se comunica que no se ha presentado alegaciones por parte del Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia, de 12 de noviembre de 2010/pág 101)

-Memoria final, de 19 de noviembre de 2020 (págs. 102 a 112)

Por otra parte es de reseñar que, sobre una disposición similar anterior recayó nuestro Dictamen 98/2007.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de noviembre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 10 de diciembre 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 13 de diciembre de 2010, registrado de salida del mismo día, mes y año, 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 a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.c), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el 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"*, precepto cuyo contenido reitera el artículo 12.2.c) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún género de dudas, dado que el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo y aplicación de las Leyes que hemos referido en el Antecedente del asunto Único. Todas ellas- además de contar con el correspondiente soporte competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su Estatuto de Autonomía, como más adelante se razonará-, en su Disposición Final Primera –Séptima en el caso de la Ley 39/2006-, contienen una habilitación normativa que faculta al Gobierno de La Rioja para proceder a su desarrollo reglamentario; y la norma objeto de este dictamen responde a la necesidad de regular *"la intervención integral en Atención Temprana en la Comunidad Autónoma de La Rioja, coordinando las actuaciones de atención temprana, creando un modelo unificador que permita una evaluación continua de la intervención, que sin perjuicio de las actuaciones que en los ámbitos de Salud, Educación y Servicios Sociales se puedan llevar a cabo en el marco de sus competencias, posibilite la mejora o el desarrollo de los recursos específicos de atención temprana, y con ello la cartera de servicios de cada sistema"*

La norma examinada constituye un reglamento ejecutivo. La finalidad de los reglamentos ejecutivos consiste, según ha reiterado este Consejo, entre otros, en su Dictamen 51/01, en completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando un espacio normativo a rellenar por medio del reglamento. Parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es, por tanto, expresión del principio de legalidad.

En cuanto al ámbito de este dictamen, en coherencia con lo anteriormente expuesto, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo establecido en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas. Por ello, es necesario 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, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

En el expediente remitido a este Consejo consta la Resolución de la Directora General

de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales, de fecha 7 de julio de 2009, por la que resuelve iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto referido. La Resolución de inicio del procedimiento debe atenerse, en cuanto a competencia para dictarla, contenido y estructura formal, a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 4/2005, de 1 de junio. El procedimiento se iniciará mediante resolución del "*órgano administrativo competente por razón de la materia*" (apartado 1) y "*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*" (apartado 2).

En el presente caso, la Resolución de inicio del procedimiento se ha dictado por la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales, que, si bien hasta hace un tiempo no era el órgano competente, por las razones que expusimos en nuestro Dictamen 40/06, ahora ya lo es al haber sido conferida esta competencia a los Directores Generales en la reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la CAR de julio de 2007, concretamente, por lo que se refiere a esta Consejería, en el art. 5.1.4,i), del Decreto 33/2009, de 30 de junio.

En cuanto a su contenido, la citada Resolución cumple las prescripciones legales, al explicitar las normas legales que prestan cobertura a la norma dictaminada ; contiene, si quiera sea brevemente, el fundamento jurídico último de la competencia ejercida, conforme al Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad y, finalmente, alude al objeto y finalidad de la norma cuyo procedimiento de elaboración se inicia.

B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.

De conformidad con el art. 34 de la Ley 4/2006, consta en el expediente un borrador inicial del Decreto, debidamente datado. Consta asimismo, una Memoria justificativa y económico financiera de 10 de julio de 2009, que hace referencia a la base legal de la propuesta de Decreto y a la justificación normativa y social del mismo; así como una sucinta mención al estudio de coste y financiación .

Nada dice la Ley 4/2005 acerca del número de borradores que deben redactarse. Existirá, siempre, al menos, uno, el inicial, que, si no es objeto de alegación alguna, se convertirá en final. Pero lo normal es que sean dos: uno inicial, y otro final, que recoja las observaciones y sugerencias planteadas. La propia dinámica del procedimiento aconsejará al Centro Directivo responsable de la tramitación del procedimiento formalizar algún borrador intermedio cuando la entidad de las alegaciones de los primeros informes sea tal que lo hagan aconsejable, como ha ocurrido en el presente caso. Esto es, las alegaciones formuladas por el SOCE y las que debieran haberse formulado por la Secretaría General Técnica de la

Consejería Administraciones Públicas y Política Local, revisten entidad suficiente para permitir y aconsejar la redacción de un nuevo borrador . En este caso, el Borrador sometido a informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos es el número 4, circunstancia que permite la posterior elaboración de una Memoria complementaria de la Secretaría General Técnica, así como un quinto borrador, como así se ha hecho en este caso tras las observaciones efectuadas por los Servicios Jurídicos.

Consta asimismo en el expediente, que, tras las observaciones presentadas por el Consejo Sectorial del Colectivo de Discapacidad Psíquica, se elaboró un segundo borrador de la norma dictaminada y las alegaciones presentadas a este último por UGT y la Federación Riojana de Municipios dieron lugar a una nueva Memoria justificativa de 27 de julio de 2010, donde se explicita con mayor profusión la necesidad y el marco normativo en que se inserta la norma proyectada y las disposiciones afectadas por la misma.

C) Anteproyecto del reglamento.

En el expediente que se nos ha remitido consta una Resolución de la Secretaría General Técnica, de 29 de julio de 2010 que resuelve declarar "*formado el expediente del Anteproyecto de Decreto...*"; indicando los trámites a seguir en la elaboración de la norma proyectada y enumerando los informes a solicitar, de conformidad con la normativa vigente, para ello.

D) Trámite de audiencia.

En la Memoria justificativa inicial, incumpliendo la previsión establecida en el art. 34.2 de la Ley 4/2005, no se enumeran los trámites que se considera necesario cumplimentar en el concreto procedimiento que se instruye. Sin embargo, tales previsiones se subsanan en la diligencia de formación del expediente que enumera las solicitudes de informe que deben realizarse; y que, según consta en el expediente, se realizan, tanto al SOCE, como a las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Educación, Cultura y Deporte, y de Salud; y a los Servicios Jurídicos. Todos ellos consta que han sido emitidos y obran incorporados al expediente. Consta asimismo que el Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia, pese haber sido requerido para ello, no ha emitido informe alguno

También constan en el expediente los informes y alegaciones presentadas por el Consejo Sectorial de Discapacidad Psíquica, la UGT y la Federación Riojana de Municipios. Por tanto, el trámite se ha cumplido

E) Informes y dictámenes preceptivos.

De acuerdo con lo establecido en el art 39 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, deben incorporarse al expediente los informes y dictámenes de los órganos consultivos previstos en las normas reguladoras aplicables.

Consta en el expediente el informe del S.O.C.E., exigido por el art. 4.2,a) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, así como el preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que debe solicitarse -dispone el art. 39.3 Ley 4/2005-, *"una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes"*.

El espíritu que recoge esta previsión no es otro que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se produzca en la fase final, inmediatamente anterior a la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá –cuando proceda- a dictamen de este Consejo Consultivo. En el presente caso, el informe del SOCE se ha emitido con fecha 11 de agosto de 2010 y el de los Servicios Jurídicos fue evacuado el 27 de agosto de 2010; esto es, una vez elaborado aquel, cuando ya se han cumplimentado todos los trámites y antes de los dictámenes consultivos que resulten necesarios en cada caso, como señala la Ley 4/2005.

Por lo demás, el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo al tratarse de un reglamento ejecutivo que se dicta en desarrollo y aplicación de las Leyes antes referidas.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Este trámite está regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005 y se ha cumplido. Existen en el expediente una Memoria inicial, de 10 de julio de 2010; otra que recepciona el contenido de sucesivos informes, de 27 de julio de 2010; y una Memoria final, de 19 de noviembre de 2010. La Memoria final que se incluye en el expediente administrativo da cuenta del objeto de la norma sometida a la consideración de este Consejo y de su tramitación, siguiendo un riguroso orden cronológico y haciendo una exhaustiva enumeración de *"las modificaciones introducidas como consecuencia de las observaciones, alegaciones e informes incorporados, con exposición motivada de las que hayan sido rechazadas"*, que expresamente exige el citado precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La norma reglamentaria proyectada encuentra adecuada cobertura en el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), cuyo art. 8, en sus apartados Uno, 30, 31 y 32, atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *"asistencia y servicios sociales"*, *"Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, reinserción y rehabilitación"*, *"protección y tutela de menores"*, competencias en cuyo ejercicio se han dictado normas como la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales; y la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores en La Rioja.

Asimismo, encuentra cobertura en el 9.5 EAR'99, a cuyo tenor *"en el marco de la legislación básica del estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: Sanidad e Higiene"*; título competencial en virtud del cual ha sido dictada la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

Por último, en el artículo 10.1 EAR, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma *"la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades..."*.

En definitiva, confluyen diversos títulos que otorgan a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para dictar la norma proyectada, que residen en los apartados Uno, 30, 31 y 32 del artículo 8; artículo 9.5 y artículo 10.1, todos ellos del EAR'99 y que han dado lugar a las normas habilitadoras de la misma.

En cuanto a las referencias a la competencia estatal en materia de Servicios Sociales, damos por reproducidas las dudas que este Consejo viene manifestando en nuestros dictámenes sobre la constitucionalidad de la misma (cfr. D.128/07; D.29/10; D.30/10; D.42/10; D.44/10; D.62/10; y D.73/10).

Cuarto

Observaciones concretas al texto del reglamento proyectado.

El contenido del Decreto proyectado se estructura en un Preámbulo, 11 artículos ordenados en cuatro Capítulos, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. El texto sometido al Dictamen de este Consejo se ha ido conformando progresivamente tras recoger la

totalidad de las observaciones efectuadas en los sucesivos informes emitidos en el *iter* procedimental, a los que se ha hecho referencia.

El primer borrador fue objeto de alegaciones por el Consejo Sectorial del Colectivo de Discapacidad Psíquica y la incorporación de sus alegaciones dio lugar al Borrador de 14 de agosto de 2009. A éste formularon alegaciones la UGT y la Federación Riojana de Municipios. Todos ellos dieron lugar a la Memoria justificativa y el Borrador de 27 de julio de 2010. Sobre este borrador emitió informe el SOCE y sus observaciones dieron lugar al Borrador de 17 de agosto de 2010. Estudiado éste por los Servicios Jurídicos, y tras la aceptación de sus observaciones en la contestación al informe emitida por la Dirección General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales, se elaboró el quinto y último borrador de 18 de octubre de 2010. Todo ello queda reflejado en los sucesivos documentos incorporados al expediente administrativo y en la Memoria final de 19 de noviembre de 2010.

Por tanto, este Consejo nada tiene que objetar a su contenido.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo del artículo 8, apartados Uno, 30,31 y 32; artículos 9.5 y artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que para la elaboración de reglamentos exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja,

Tercera

El "Proyecto de Decreto por el que se regula la intervención integral de la Atención Temprana en La Rioja", se ajusta al ordenamiento jurídico.

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