En Logroño, a 31 de enero de 2017, 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. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de la Ley por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el citado Proyecto de Ley, en cuyo expediente constan los siguientes documentos:

1. Relativos a la tramitación gubernamental del Anteproyecto de Ley.

-Resolución de inicio del procedimiento, de 19 de mayo de 2016, del Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.

-Memoria inicial, de 27 de junio de 2016, de la Sra. Directora General de Servicios Sociales, que analiza la “*necesidad de la Ley*” y la regulación existente en otras Comunidades Autónomas; el “*marco normativo*” en el que se insertaría el texto legal; los “*principales aspectos que contempla*”; su “*tabla de vigencias*” y aspectos relativos a la “*mejora de la calidad normativa*”. En su apartado 5º, la Memoria informa también, pormenorizadamente, del “*procedimiento de elaboración*” seguido hasta la fecha de su emisión.

-Memoria económica y Memoria de impacto de género, de 27 de junio de 2016, de la Directora General de Servicios Sociales.

-Certificado, expedido por la Secretaria del Consejo Riojano de Servicios Sociales, acreditativo del contenido del informe aprobado por el órgano referido, en su sesión de 21 de junio de 2016, en relación con el borrador de Anteproyecto de Ley que le fue sometido por la Consejería tramitadora del procedimiento.

-Informe, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), de 4 de julio de 2016.

-Informe, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, de 4 de julio de 2016, que examina la “*justificación*” de la norma, su “*contenido*” y “*tabla de vigencias*”, así como el “*procedimiento de elaboración*”.

-Informe, de los Servicios Jurídicos, de 5 de julio de 2016, que contiene unas “*Consideraciones generales sobre el Anteproyecto*” (competencia de la Comunidad Autónoma; objeto de la norma; cumplimiento de trámites), y unas “*Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto*” que, en lo esencial, resultan favorables al texto, si bien aconseja introducir en él ciertas modificaciones.

-Informe, de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), de 6 de julio de 2017, que, tras una “*información general*” sobre los objetivos a cumplir por el la Ley y las diferencias de la Renta de Ciudadanía con figuras como el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y la Ayuda de Inclusión Social (AIS), examina el “*impacto presupuestario de la norma*” realizando estimaciones sobre el número potencial de perceptores y sobre la cuantía media anual por beneficiario.

-Memoria final, de 6 de julio de 2016, de la Secretaría General Técnica, que examina los “*antecedentes*” y la “*justificación*” del Anteproyecto de Ley, su “*contenido*” y su “*tabla de vigencias*”; y refiere los trámites seguidos en la elaboración del Anteproyecto.

-Finalmente, certificado de la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja, y Secretaria de su Consejo, acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 8 de julio de 2016, acordó aprobar el Proyecto de Ley por la que se regula la renta de ciudadanía de La Rioja, y dispuso su remisión al Parlamento de La Rioja.

2. Relativos a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley:

-Acuerdo, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 22 de julio de 2016, por el que admite a trámite el Proyecto de Ley, ordena su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja y acuerda la apertura del plazo de presentación de enmiendas, así como su remisión a la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 56, de 27 de julio de 2016, Serie A)

-Enmiendas parciales presentadas por los Grupos Parlamentarios (calificadas por la Mesa de la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia en su sesión de 4 de octubre de 2016 y publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 65, de 10 de octubre de 2016, Serie A).

-Acuerdo, de la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, por el que se designó la Ponencia que había de informar el Proyecto de Ley (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 71, de 28 de octubre de 2016, Serie A).

-Informe, de la Ponencia, de 18 de octubre de 2016 (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 69, de 20 de octubre de 2016, Serie A).

-Dictamen, de la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, así como Acuerdo de designación del Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno del Parlamento, ambos de 28 de diciembre de 2016 (publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 85, de 28 de diciembre de 2016, Serie A).

-Escrito, de 29 de diciembre de 2016, firmado por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos, por el que instan a la Mesa de la Cámara a solicitar la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.

-Resolución de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, de 2 de enero de 2017, que dispone la publicación de las enmiendas que los Grupos Parlamentarios pretenden defender en el Pleno (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja nº 86, de 2 de enero de 2017, Serie A).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito, firmado del 2 de enero de 2017; enviado y registrado de salida con fecha 3 de enero de 2017; y registrado de entrada en este Consejo el mismo día; la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 29 de diciembre de 2016, los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos han instado a la Mesa a solicitar la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley por el que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.

La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento expone, además, que la Mesa del Parlamento, en su sesión de 25 de noviembre de 2016, acordó que, cuando la petición de emisión de informe del Consejo Consultivo fuera suscrita por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, *“dicha solicitud será remitida directamente por la Presidencia al Consejo Consultivo, sin que sea necesario acuerdo de la Mesa ni previa audiencia de la Junta de Portavoces”*.

En definitiva, el Parlamento de La Rioja, al amparo de los artículos 102.1, de su Reglamento, y 10.3, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, ha acordado recabar ese dictamen.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 4 de enero de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de dictamen al Consejo Consultivo, el cual, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

Además, como hemos señalado, dicha petición de dictamen puede ser formulada directamente por el titular de la Presidencia de la Cámara, sin necesidad de Acuerdo previo de la Mesa, cuando la formulen los Portavoces de todos los Grupos parlamentarios (Acuerdo, de la Mesa, de 25 de noviembre de 2016).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe 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”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad (en rigor, a la normativa comunitaria-europea y a la legislación básica del Estado) y constitucionalidad (en rigor, al *bloque de la constitucionalidad*, que también incluye, a estos efectos, al Estatuto de Autonomía de La Rioja) vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley.

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la previa elaboración del Anteproyecto de Ley, del conjunto de trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

Y ello, siquiera sea muy sucintamente, pues el Parlamento ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley, conforme al art. 92 de su Reglamento, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3), circunstancia que, como luego diremos, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

1. El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaria General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

5.El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Como hemos recordado en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del *bloque de constitucionalidad* (que incluye, a estos efectos, también al Estatuto de Autonomía) o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

2. A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que, en la **fase gubernamental de elaboración del Anteproyecto**, se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

A) Resolución de inicio.

El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 19 de mayo de 2016, del titular de la Consejería competente, la de Políticas Sociales,

Familia, Igualdad y Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 1.1 y 7.1.1. a) del Decreto 25/2015, de 21 de julio, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el art. 42.1 d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

B) Memoria inicial y Anteproyecto.

Consta en el expediente una Memoria inicial, de 27 de junio de 2016, de la Directora General de Servicios Sociales, que cumple suficientemente las exigencias previstas por el art. 45.2, en cuanto expresa el marco normativo en que se inserta la norma cuya aprobación se pretende, se pronuncia sobre su oportunidad y sobre la justificación de las medidas propuestas; y detalla con exhaustividad –como hemos expuesto- las consultas efectuadas en el curso del proceso de elaboración del Anteproyecto.

A la Memoria inicial, que incluye una tabla de vigencias, se acompaña, además, una Memoria de impacto de género, fechada el 27 de junio de 2016.

En cuanto al Anteproyecto que, conforme al art. 45.2 Ley 8/2003, ha de acompañar a la Resolución de inicio, no constan, en la documentación remitida a este Consejo, los distintos documentos de trabajo preliminares (I y II) y los sucesivos borradores (1 a 4) a los que alude la Memoria inicial de 27 de junio de 2016. Con todo, esta Memoria informa –según se detallará en un apartado posterior- de que los dos documentos de trabajo previos (que, a su vez, se redactaron en colaboración con varias instituciones y entidades) dieron lugar a un texto (la Memoria inicial lo define como “Borrador 1”, fechado el 17 de mayo de 2016), que fue sometido luego a varias fases de nuevas consultas.

Por ello, no puede dudarse de que la Resolución de inicio estuvo acompañada, como exige el art. 45.2 Ley 8/2003, de un Anteproyecto.

Esto dicho, si el Parlamento de La Rioja lo tiene por conveniente para el mejor ejercicio de sus funciones parlamentarias, puede recabar del Gobierno de La Rioja, tanto los documentos de trabajo como los borradores que fueron redactándose en el curso de la tramitación del Proyecto de Ley (arts. 14 y 28 RPR).

C) Estudio económico.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto, exigido por el art. 45.2 de la Ley 8/2003, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en

diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12). En particular, y por su relación con el Proyecto objeto de análisis, en nuestros dictámenes D.22/11 y D.31/14, pusimos de manifiesto que la aplicación de la Cartera de Servicios Sociales *“tiene una dimensión económico-presupuestaria imprescindible, sin cuya cobertura los derechos subjetivos quedan convertidos en palabras vacías”*.

En el caso que nos ocupa, la Memoria inicial, de 27 de junio de 2016, vino acompañada de una Memoria económica de la misma fecha, que contiene estimaciones sobre el número de beneficiarios y sobre la cuantía media anual de la prestación que contempla la Ley cuya aprobación se pretende. Esas estimaciones fueron posteriormente analizadas por la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

D) Consultas efectuadas.

Como expone la Memoria inicial, de 27 de junio de 2016, la Dirección General de Servicios Sociales elaboró un primer documento de trabajo (I) que fue sometido a las entidades integrantes del Grupo de Facilitadores de la *“Red de Protección a las Personas y a las familias en situación de vulnerabilidad por la actual crisis en La Rioja”*. Con las observaciones de Cáritas, el Excmo. Ayuntamiento de Logroño, la Cocina Económica y Cruz Roja, se elaboró un segundo documento de trabajo (II) y, tras reunión de la Sra. Directora General de Empleo y el Grupo de Facilitadores, de 12 de abril de 2016, un tercer documento de trabajo (III).

Ese tercer documento preliminar, presentado públicamente por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja en fecha 17 de mayo de 2016, según informa la Memoria inicial, es el considerado como Borrador 1. Como puede comprobarse, su fecha coincide prácticamente en el tiempo con la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, que fue dictada el 19 de mayo de 2016 por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.

A partir de ese momento, el Borrador fue sometido, en fases sucesivas y por orden cronológico: i) al Consejo Riojano de Diálogo Social, en cuyo seno formularon observaciones al texto la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras de La Rioja; ii) a los integrantes de la *“Red de Protección a las Personas”*, de los cuales realizaron alegaciones el Servicio de Prestaciones Sociales, el Servicio de Infancia, Mujer y Familia, el Ayuntamiento de Calahorra, la Federación Riojana de Municipios (FRM), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, la Cocina Económica, Unicef, el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social, Cáritas, EAPN-Red Europea de Lucha contra la pobreza y la exclusión social); y iv) finalmente, el *“Borrador 3”*, resultante de las anteriores consultas, fue informado, en su sesión de 21 de junio de 2016, por el Consejo Riojano de Servicios Sociales, propiciando así un *“Borrador 4”*.

Entre la documentación remitida a este Consejo, no se han incluido los documentos remitidos por esas entidades, aunque el contenido de sus observaciones se reseña en la Memoria inicial de 27 de junio de 2016. Obvia recordar que si el Parlamento no dispusiera de esa documentación y la juzgara oportuna para el adecuado ejercicio de sus funciones, podría recabarla del Gobierno de La Rioja (arts. 14 y 28 RPR).

E) Informes.

En la tramitación del procedimiento, la Consejería recabó diversos informes, que se exponen atendiendo a su fecha de emisión:

i) Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales.

En su sesión de 21 de junio de 2016, el Consejo Riojano de Servicios Sociales emitió, por unanimidad, informe en relación con el tercero de los borradores del texto.

El Título V de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, define al Consejo Riojano de Servicios Sociales como órgano colegiado de carácter consultivo, que se encuentra integrado por representantes de la Administración autonómica, de las entidades locales, del movimiento asociativo a través de los representantes de los Consejos sectoriales o foros de participación, de los Sindicatos y Organizaciones empresariales y de los Colegios profesionales de mayor significación en materia de Servicios Sociales. El artículo 51.2 a) de esta misma Ley le atribuye, entre otras funciones, la de informar los Anteproyectos de Ley y de Decreto en materia de servicios sociales. Asimismo, el mencionado órgano consultivo sectorial, de acuerdo con el artículo 3.1 b-1º) de la norma que lo regula, esto es, el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, tiene, entre sus funciones, la de informar los Anteproyectos de Ley en materia de servicios sociales, informe que tiene carácter preceptivo, y que, efectivamente, se ha emitido.

Así, obra en el expediente administrativo el certificado de la Secretaria de dicho Consejo que recoge cómo, en su sesión de 21 de junio de 2016, el Consejo aprobó, por unanimidad de sus asistentes, el informe al Anteproyecto de Ley. No figura, en el expediente remitido al Consejo Consultivo, el acta de la sesión, que, naturalmente, también puede ser recabada por el Parlamento, si lo tiene por conveniente.

ii) Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

La norma proyectada, de aprobarse, habrá de tener rango de Ley y no de disposición administrativa de carácter general. Por este motivo, el informe del SOCE no resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 4.1 (*a contrario sensu*) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, que regula las funciones de dicho Servicio. Pero lo cierto es que la intervención de ese Servicio, que emitió su informe el 4 de julio de 2016, resultaba muy aconsejable

pues el Proyecto regula el procedimiento para la concesión de la prestación (art. 16), así como las comunicaciones de información entre Administraciones públicas (arts. 23).

iii) Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de La Rioja.

El art. 39.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja establece que, en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, la intervención de los Servicios Jurídicos, que es preceptiva, ha de ser, además, *última*, como hemos recordado reiteradamente (por todos, D.22/07).

Tratándose de la elaboración de Anteproyectos de Leyes, el art. 45.4 Ley 8/2003 contiene una previsión que debe interpretarse de manera similar, y que obedece a la misma finalidad: el informe del Servicio Jurídico debe emitirse en la última fase de la tramitación del procedimiento, tras los demás informes preceptivos -y con carácter inmediatamente anterior al de la Secretaría General Técnica- con el fin de que los Servicios Jurídicos tengan oportunidad de valorar en Derecho todas las observaciones y alegaciones formuladas, tanto en la fase de consultas, como por los distintos servicios de la Administración.

En el procedimiento de aprobación del Anteproyecto de Ley analizado, por razón de las fechas de emisión de los distintos informes (prácticamente coincidentes), parece que los informes preceptivos se recabaron de manera simultánea y no sucesiva, por lo que el informe del Servicio Jurídico, de 5 de julio de 2016, es anterior al de la OCP (fechado el 6) e inmediatamente posterior al del SOCE (del 4). Esto supone que, en la emisión del informe del mismo, no pudieron tenerse en cuenta las observaciones de ninguno de los otros dos informes, particularmente las efectuadas por el SOCE, que propiciaron modificaciones finales en el texto.

Debemos advertir tal irregularidad y recordar la pertinencia de respetar la correcta ordenación cronológica de los trámites que integran el procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley; y ello aun cuando tal irregularidad quede sanada, como se ha expuesto, por la intervención posterior del Parlamento.

iv) Informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

Como acabamos de señalar, la OCP emitió su parecer en fecha 6 de julio de 2016, realizando un análisis del impacto presupuestario que previsiblemente habrá de acarrear la promulgación de la Ley.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art.

40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Tal requisito se ha satisfecho de manera adecuada en este caso.

En su informe, y tras realizar diversas estimaciones en punto al número potencial de beneficiarios de la prestación y a la cuantía media anual a que ésta podría ascender, la OCP cifra ese impacto presupuestario en entre 12.168.000 euros y 14.196.000 euros. A continuación, razona que:

“...de acuerdo con la Disposición Final Segunda (del texto), el impacto económico de la implantación de la norma se trasladará al ejercicio 2017, por lo que deberá tenerse en cuenta esta circunstancia de cara a la elaboración de los próximos Presupuestos...”.

Tras recordar los objetivos de estabilidad presupuestaria (estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto) fijados por el Gobierno Central para la CAR (para el trienio 2016-2018), así como el Plan económico-financiero, aprobado por el Gobierno de La Rioja para 2016-2017, la OCP concluye que:

“...el incremento de gasto derivado de la aplicación de la Ley supone, en términos relativos, entre un 0,04% y un 0,06% del PIB, por lo que la asunción, por parte de la Comunidad Autónoma, del gasto previsto en el borrador de Ley propuesto deberá hacerse adoptando, si fuera necesario, medidas de economía en otras líneas que permitan asumir este nuevo coste y cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

Hechas estas observaciones, la OCP entiende informado el Anteproyecto de Ley a efectos del art. 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

v) Informe de la Secretaría General Técnica.

Por último, la Secretaría General Técnica emitió el informe previsto por el art. 45.4. Y así, obra una Memoria final, de 6 de julio de 2016, que evalúa el marco normativo y la justificación de la oportunidad de la norma, su estructura y contenido, las disposiciones a las que afecta, su contenido económico y los trámites seguidos y a seguir para la aprobación del Proyecto de Ley.

3. Por todo lo expuesto, puede concluirse que, en lo esencial, con la salvedad reseñada en el apartado 2,E),iii), fueron observadas adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003.

En la actualidad, como se ha señalado, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 9L/PL-0004.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley

1. Competencia de la CAR.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del *bloque de constitucionalidad*, hemos de acudir, como antes hemos señalado, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el *bloque de constitucionalidad*, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

2. Exposición del contenido del Proyecto.

Con objeto comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en el Proyecto y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo, sintéticamente, el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

A) La **Exposición de motivos** de la norma proyectada comienza señalando que:

“El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado se recoge en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) y también en la Carta de

los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). Los sistemas de renta mínima suponen la concreción de la responsabilidad de los poderes públicos en cuanto a su deber de garantizar ese nivel de vida adecuado para sus ciudadanos y, en esta línea, la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2010 considera que la introducción en todos los Estados miembros de la UE de regímenes de renta mínima, consistentes en medidas específicas de apoyo a las personas con ingresos insuficientes mediante prestaciones económicas y acceso facilitado a los servicios públicos, es uno de los medios más eficaces para combatir la pobreza, garantizar un nivel de vida adecuado y fomentar la integración social.”

La Parte expositiva del Proyecto transcribe también el contenido de los arts. 9.2 y 14 de la Constitución Española y recuerda que:

“El Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye en su artículo 8.Uno.apartado 30, a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en asistencia y servicios sociales, y, en el apartado 31, entre otras, competencia exclusiva en desarrollo comunitario, promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección” .

B) El Título Preliminar (Disposiciones generales, arts. 1 a 5) regula el objeto de la Ley, su ámbito subjetivo de aplicación, el concepto y naturaleza de la prestación que regula, los destinatarios de ésta, así como el concepto de unidad familiar o de convivencia.

C) El Título I (Requisitos y régimen de compatibilidad, arts. 6 a 8) determina los requisitos que ha de cumplir el titular de la prestación, regula la carencia de rentas, y establece el régimen de compatibilidades e incompatibilidades de la prestación con otras pensiones o prestaciones públicas.

D) El Título II (Obligaciones y proyecto individualizado de inserción, arts. 9 y 10) enumera las obligaciones que ha de cumplir el titular y describe la figura del proyecto individualizado de inserción.

E) El Título III (Cuantía y devengo de la prestación, arts. 11 a 15), fija la cuantía de la renta básica de ciudadanía, establece la forma de determinación de la prestación, así como su cuantía máxima y mínima; y regula su devengo y un mecanismo para su mantenimiento temporal en caso, entre otros supuestos, de fallecimiento del titular.

F) El Título IV (Gestión de la prestación, arts. 16 a 21) contiene las normas generales del procedimiento de reconocimiento de la prestación, prevé la modificación de la cuantía y los efectos económicos de la modificación; los supuestos de suspensión y extinción del derecho a la prestación; y las obligaciones de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

G) El Título V (Colaboración interadministrativa y financiación, arts. 22 a 26) prevé las formas de colaboración entre las distintas Administraciones públicas de La

Rioja, la cesión entre ellas de los datos necesarios para la gestión de la prestación y la creación de Equipos de incorporación sociolaboral. Igualmente dispone que la prestación se financiará con cargo a los Presupuestos Generales de La Rioja, cuyos créditos, al objeto de asegurar la cobertura suficiente de las prestaciones, tendrán carácter de ampliables, de acuerdo con la legislación vigente.

H) El Título VI (Comisión de Seguimiento de la Renta de Ciudadanía, arts. 27 y 28) contempla la creación de dicho órgano, adscrito a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, así como los aspectos fundamentales de su composición, funcionamiento y régimen jurídico.

I) El Proyecto contiene también:

-Tres **Disposiciones Adicionales**, sobre las referencias contenidas en el texto al Indicador Público de Renta a efectos Múltiples (IPREM), que se entienden hechas sin prorrateo de pagas extraordinarias (**DA Primera**); sobre la mujer embarazada en riesgo de exclusión social, que se considerará, por sí misma una unidad familiar o de convivencia (**DA Segunda**); y en relación con los medios personales y materiales necesarios para la gestión de la prestación (**DA Tercera**).

-Una **Disposición Transitoria (DT) Única**, que prevé la sustitución, cuando se extingan, de las actuales prestaciones de inserción social reguladas por el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por la renta de ciudadanía.

-Una **Disposición Derogatoria (DD) Única**.

-Tres **Disposiciones Finales (DF)**: La **DF Primera** modifica la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, sustituyendo, en el Anexo del Catálogo de Servicios y Prestaciones Sociales, el apartado 2.3 (*“Prestaciones de inserción social”*) por un nuevo apartado 2.3, denominado *“Renta de ciudadanía”*; la **DF Segunda** habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente la Ley en el plazo de cuatro meses; y la **DF Tercera** establece que la Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR), si bien *“la efectividad de la misma queda condicionada a la publicación de las disposiciones necesarias para su aplicación, a las que se refiere la DF Segunda”*.

3. Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la CAR está provista de título competencial suficiente para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, el EAR'99 atribuye a la CAR, en sus arts. 8.1.30 y 8.1.31, respectivamente, 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”.

Por lo demás, en ejercicio de dicha competencia estatutaria, la CAR ha dictado ya numerosas disposiciones legales y reglamentarias. Así:

-Aprobó la **Ley 2/1990, de 10 de mayo**, de Servicios Sociales, cuyo art. 17 dispuso que, en situaciones de carácter coyuntural de marginación social, se desarrollarían programas de asistencia a personas o grupos que requirieran este apoyo, por carecer de medios para hacer frente a tal situación.

-En desarrollo de la expresada Ley 2/1990, se dictó el **Decreto 24/2001, de 20 de abril** (cuyo Anteproyecto fue objeto de nuestro dictamen D.17/01), por el que se regularon las prestaciones de inserción social, cuyo art. 4 define el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), y que habrá de verse afectado por la entrada en vigor de la Ley cuya aprobación se pretende, como establece la DT Única del Proyecto.

-La expresada Ley 2/1990 fue derogada por la **Ley 1/2002, de 1 de marzo**, de Servicios Sociales de La Rioja, la cual remitió, en su art. 5, a la reglamentación de desarrollo la fijación de las condiciones de acceso a las distintas prestaciones. Así, por Decreto 3/2005, de 28 de enero, se modificó parcialmente el precitado Decreto 24/2011.

-También se han dictado la **Ley 3/2007, de 1 de marzo**, de Calidad de los Servicios Sociales, y la **Ley 7/2009, de 22 de diciembre**, de Servicios Sociales de La Rioja, que, además de derogar la Ley 1/2002, estableció, en su art. 4, que los *“servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales se configuran como un derecho subjetivo”*, si bien añadiendo que dicha configuración debe entenderse y aplicarse: *“dentro del Catálogo del mencionado sistema”* y *“de los requisitos generales de acceso al mismo y de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio”*.

-La Ley 7/2009, en su art. 25, habilitó al Gobierno de La Rioja para elaborar, a partir del Catálogo de servicios y prestaciones recogido en un Anexo por la propia Ley 7/2009, la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, estableciendo, en su apartado 4, que dicha Cartera debe definir, como mínimo, entre otros aspectos, los *“requisitos de acceso al servicio, incluyendo el perfil de las personas destinatarias del mismo, así como la exigencia o no de copago u otra modalidad de participación del beneficiario en el coste de los mismos, cuando proceda”*.

-Además, la Ley 7/2009, contiene un Anexo en el que se incluye el precitado Catálogo de servicios y prestaciones, y, en su apartado 2.3.1, incluye, en la actualidad, la prestación denominada Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Pues bien, ese Anexo habrá

de quedar también modificado con la entrada en vigor de la Ley en tramitación, según prevé su DF Primera.

-A título ilustrativo, en desarrollo de la indicada Ley 7/2009, se dictaron, entre otros: i) el **Decreto 1/2010, de 8 de enero** (que fue objeto de nuestro dictamen D.98/10), sobre procedimiento de prórroga de las prestaciones establecidas en el meritado Decreto 24/2001; ii) el **Decreto 31/2011, de 29 de abril**, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Servicio Público Riojano de Servicios Sociales (objeto de nuestro dictamen D.22/11), el cual derogó el citado Decreto 1/2010 y modificó parcialmente el también precitado Decreto 24/2001, sobre prestaciones de inserción social, en lo referente a requisitos y condiciones para acceder a la prestación económica en que el Ingreso Mínimo de Inserción consiste; mientras que las detalla en su Anexo, apartado B, Prestaciones, núms. 2.3.1, y 2.3.2, relativos a las prestaciones denominadas Ingreso Mínimo de Inserción y Ayuda de Inclusión Social, respectivamente; y el Decreto 28/14, de 17 de junio (que fue objeto de nuestro dictamen D.31/14).

Pues bien, la Ley sometida a nuestra consideración -que ha de establecer una prestación de servicios sociales encaminada a lograr la inserción de personas en situación o riesgo de exclusión social- se despliega en un ámbito material de regulación que entra, fuera de duda, dentro de la competencia autonómica resultante de los títulos competenciales descritos por los citados apartados 30 y 31 del art. 8.1 de nuestro vigente Estatuto de Autonomía (EAR'99).

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada -que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados.

Por otro lado, en la medida en que la Ley modificaría el contenido del apartado 2.3 del Anexo del Catálogo de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, esa modificación sólo puede producirse mediante una norma del mismo rango.

Quinto

Análisis del Proyecto

1. Observaciones generales.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, el Proyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el *bloque de constitucionalidad* en el que habrá de integrarse. En suma, debe ser objeto de un juicio general favorable.

Como consideración general al contenido de todo el Proyecto, nos permitimos advertir –en la medida en que ello pueda contribuir al mejor ejercicio de las funciones del Parlamento- que la redacción del texto no resulta siempre suficientemente clara. A modo de ejemplo, y como se detallará en el apartado siguiente, algunos preceptos presentan problemas de concordancia sintáctica; en otras ocasiones, un mismo término (p.e, *cuantía*, *prestación* o *renta*) se utiliza, a lo largo del articulado, en diferentes sentidos o acepciones; y, en otros casos, el empleo de ciertas locuciones (p.e, “*los mismos*” o “*las mismas*”) dificulta la comprensión del contenido de los apartados en que se incluyen.

La Ley cuya aprobación se pretende contempla la aplicación de una prestación económica que va a conllevar consecuencias presupuestarias, como se ha puesto de manifiesto en el curso de la elaboración del Proyecto de Ley. Por otro lado, la medida legislativa que constituye su objeto tiene una finalidad muy precisa: ayudar a personas y a grupos de personas en situaciones o en riesgo de exclusión, así como promover su inserción social. Por ello –si el legislador ha de perseguir siempre el objetivo de la claridad- creemos oportuno llamar la atención sobre la especial trascendencia que, en casos como el que nos ocupa, tiene, tanto delimitar correctamente el ámbito subjetivo de la Ley (aquí, p.e, la descripción de las Unidades familiares o de convivencia, o de los sujetos que están obligados al cumplimiento de unas u otras obligaciones); como determinar con la mayor nitidez posible los efectos jurídicos que la norma legal ha de producir (en este caso, p.e, la forma de cálculo de la prestación económica o los límites cuantitativos que esta pueda tener, entre otros aspectos).

A tal efecto, sugerimos la pertinencia de realizar, en la redacción del texto, las modificaciones que se consideren oportunas para facilitar su comprensión, lo que, en definitiva, redundará en la mejor y más segura aplicación de la Ley.

Por lo demás, el Proyecto cuya aprobación se pretende tiene, con unas u otras matizaciones, un contenido similar al de otras legislaciones autonómicas, de entre las que podemos citar, a título de mero ejemplo: la Ley asturiana, 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico; el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se

aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León; la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana; o la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción, de la Comunidad de Madrid.

2. Observaciones concretas al articulado.

A) Relativas al artículo 3.7.

El art. 3.7 establece que “*la renta garantizada de ciudadanía no podrá ser objeto de cesión, embargo o retención*”. Hemos de dictaminar desfavorablemente este precepto por las siguientes razones:

-En primer lugar y como explicaremos más detalladamente al analizar los arts. 11 a 13 del Proyecto, no queda claro si este art. 3.7 se refiere a la renta de ciudadanía como módulo abstracto o ideal legalmente establecido para calcularla o a la prestación económica en que dicho módulo se concreta. Al calificarla de “*garantizada*” parece referirse al módulo de cálculo, pero entonces carece de sentido prohibir su cesión, embargo o retención, pues tal prohibición sólo parece predicable de una prestación económica concreta que, sin ella, sería alienable, embargable y retenible. Tal vez, el precepto quiera aludir al derecho público subjetivo legalmente reconocido a una persona física individualizada para percibir la prestación económica en que la renta de ciudadanía consiste; pero entonces sería deseable que así lo expresase con nitidez.

-En segundo lugar, este art. 3.7 constituye a tres categorías jurídicas (la cesión, el embargo y la retención) en supuestos de hecho a los que anuda, como consecuencia jurídica, la prohibición legal de llevarlas a cabo, quizá sin reparar en que tienen diferente naturaleza jurídica y sin aclarar tampoco si tal prohibición se refiere al beneficiario, a la Administración concedente o tiene carácter general.

-En efecto, la *cesión*, aunque es un concepto que remonta sus orígenes a instituciones romanas (como la *cessio bonorum* o la *in iure cessio*), resulta equivalente al, más preciso y moderno, concepto de *transmisión* (por eso, el Código Civil, encuadró ya el régimen de la *cesión de créditos* -arts. 1526 y ss- en un Capítulo titulado precisamente “*de la transmisión de créditos y demás derechos incorporales*”). De ahí que prohibir la cesión de la renta de ciudadanía, si ésta se entiende como derecho a percibirla, equivale a declarar tal derecho inalienable, cuando parece técnicamente más correcto y sencillo establecer que la renta es un derecho que sólo puede ser ejercitado por su beneficiario individual y no por cualquier otra persona.

-Por su parte, la *retención* que el precepto que nos ocupa trata de prohibir, es un concepto susceptible de diversos sentidos, ya que puede referirse al *ius retentionis* que legalmente ampara a determinados acreedores sobre bienes del deudor hasta que éste pague su deuda (cfr. arts. 453, 464.2, 502, 522, 1600, 1730 o 1780 del Código civil), en cuyo caso su prohibición por la CAR invadiría la competencia estatal exclusiva en materia de Derecho privado común (art. 149.1.8 CE); o bien referirse a las *retenciones fiscales* (pagos a cuenta de tributos como señalan los arts. 56.6 y 80 de la Ley General Tributaria), en cuyo caso su prohibición autonómica no sería jurídicamente posible sobre tributos de regulación estatal; o bien aludir a la retención del pago de la prestación como *medida cautelar* de Derecho público semejante a la prevista en el art. 35.1 de la Ley General de Subvenciones, en cuyo caso sólo afectaría a la Administración concedente de la prestación. Quizá el precepto emplee el término retención como sinónimo de *embargo*, en cuyo caso sería aplicable lo que a continuación indicamos.

-En cuanto a la interdicción del *embargo*, implica declarar que la prestación económica que nos ocupa no es susceptible de ser embargada, pero la declaración de que determinados bienes son *inembargables* es cuestión de Derecho procesal que compete exclusivamente al Estado central (art. 149.1.6 CE), el cual ha hecho uso de esta competencia, para los embargos judiciales, en los arts 605 y ss de la Ley de Enjuiciamiento civil (LEC), los cuales son también aplicables a los embargos administrativos, por la remisión que a la LEC efectúa el art. 82 del Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por RD 939/2005, de 29 de julio. Además, la prohibición que nos ocupa sería inútil en la práctica pues el art. 607 LEC establece el carácter *inembargable* del “*salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional*” (607.1) y aun de los que excedan de esa cuantía, con arreglo a la escala contenida en el art. 607.2 LEC.

-Repárese también en que una disposición como la proyectada tendría una inevitable eficacia extraterritorial, pues se impondría a cualquier órgano judicial o administrativo de todo el territorio nacional.

-Por último, el hecho de que otras Comunidades Autónomas hayan incluido normas semejantes a la que nos ocupa (cfr, p.e, el art. 4.6 del Decreto Leg. 1/2014, de 27 de febrero, de Castilla y León) o con una redacción más matizada (cfr, p.e. el art. 5, de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, a cuyo tenor la renta mínima inserción que regula “*es intransferible, y no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites establecidos en la legislación civil aplicable al respecto*”) no implica la constitucionalidad de su reproducción en el ámbito competencial de la CAR.

B) Relativas al artículo 5.1

El artículo 5.1 describe qué personas tendrán la consideración de “*unidad familiar o de convivencia*”, y enumera los supuestos descritos en sus apartados a), b) y c).

-La redacción del **art. 5.1 a)** (“*Dos o más personas, unidas por matrimonio y otra forma de relación estable análoga a la conyugal*”) parece obedecer a un error puesto que, como es evidente, el matrimonio regulado en nuestro Derecho está constituido necesariamente por dos personas (cfr, arts. 44, 55 o 71 CC).

-El **art. 5.1.b)** (“*Dos o más personas unidas por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el segundo y el primer grado respectivamente*”) debería precisar que el cómputo de los grados de consanguinidad y afinidad se hace a partir de una única persona (cabalmente, el solicitante o el titular de la prestación), pues, de lo contrario, el número de miembros de la unidad familiar o de convivencia podría extenderse indefinidamente.

-El **art. 5.1.c)** describe el siguiente supuesto de unidad familiar o de convivencia: “*Una o más personas que convivan con menores que se encuentren bajo la guarda del solicitante de la renta en virtud de resolución administrativa o judicial, con independencia de que exista o no parentesco. Queda excluida, en todo caso, la convivencia por razones de amistad o conveniencia*”. El apartado transcrito describe el supuesto en que el “*solicitante*” de la medida tenga bajo su “*guarda*” a “*menores*” que, a su vez, convivan con “*una o varias personas*”. La redacción del proyecto suscita varias dudas a este Consejo.

i) En primer lugar, si la intención del Proyecto es que se consideren incluidos en la unidad de convivencia todas las personas mencionadas por el apartado (el solicitante de la prestación, los menores bajo su guarda y las personas que convivan con estos últimos), debería precisarse así, pues, con su actual, redacción, el precepto podría interpretarse en el sentido de que sólo integran la unidad las personas que conviven con los menores, quedando fuera de la unidad los menores mismos y el solicitante que los tiene bajo su guarda.

ii) El precepto no precisa si la “*guarda*” a que se refiere es la *figura específica* de protección de los menores regulada por el art. 172 CC, que puede ser atribuida, efectivamente, a personas físicas (p.e, mediante el acogimiento familiar, arts. 172 *ter*, 173 o 173 *bis* CC); o, por el contrario, la *función genérica* descrita por el art. 215 CC (“*guarda y protección de la persona...de los menores...*”), que puede satisfacerse mediante las instituciones de la tutela, la curatela o el defensor judicial.

iii) La expresión “*con independencia de que exista o no parentesco*” podría referirse a la relación que media entre los menores y quienes conviven con ellos; o también a

la que exista entre el solicitante y las personas que conviven con los menores; pues el precepto no explicita que se refiera a una relación con exclusión de otra. Sea como fuere, se prevé la posibilidad de que, entre esas personas, exista “*parentesco*”, pero no se fija ningún grado que opere como límite, a diferencia del supuesto previsto por el apartado 5.1.b), en el que hay limitación por razón del grado (un grado por afinidad y dos por consanguinidad). Pues bien: la redacción transcrita plantea la duda de si la omisión advertida -que propicia una clara diferencia de trato entre ambos supuestos- se debe a un error, que debería corregirse; o bien responde a una intención del redactor del proyecto, que debería justificarse adecuadamente.

iv) El inciso segundo del apartado 5.1.c) exceptúa “*la convivencia por razones de amistad o conveniencia*”. Esta excepción (además de que puede plantear, en la aplicación práctica de la Ley, problemas de calificación y prueba) parece contradictoria con la previsión del inciso primero del propio apartado 5.1.c), que permite que se incluyan en la unidad a las personas que convivan con menores “*con independencia de que exista o no parentesco*”. Y es que, en el caso de que no exista una relación de parentesco entre los menores y quienes convivan con ellos, la razón que motivará la convivencia de unos y otros habrá de ser, necesariamente, alguna forma de amistad entre ellos.

Expuesto cuanto antecede, este Consejo se permite insistir en la necesidad de delimitar con la mayor precisión posible los supuestos de hecho que pretendan ubicarse bajo el amparo de la norma, con el fin de evitar ulteriores problemas de interpretación y aplicación del texto legal, que, es necesario advertirlo, establece una medida cuya puesta en práctica, por un lado, tiene una finalidad (la protección de personas y grupos sociales que se encuentren en situaciones o en riesgo de exclusión social) cuya adecuada satisfacción debe garantizarse; y que, por otro, va a tener innegables repercusiones económicas y presupuestarias.

C) Relativas al artículo 5.2.

-El **art. 5.2 inciso primero** regula los supuestos en los que “*uno o más miembros*” de una unidad familiar o de convivencia se vieran obligados a modificar su domicilio. En tales casos, si esos miembros tuvieran “*cargas familiares*”, podrán ser considerados, “*por sí mismos*”, como unidad independiente.

Al respecto, debería definirse qué se entiende, a tales efectos, por “*cargas familiares*”; definición que se contiene, por ejemplo, en el art. 6 b) *inciso segundo* del texto.

Por otra parte, parece razonable interpretar que la expresión “*por sí mismos*” comprende, tanto a los miembros de la unidad que modifican su domicilio, como a las personas que constituyen sus “*cargas familiares*”, pero debe aclararse así adecuadamente.

Y finalmente, el texto debería explicitar (pues nada indica en tal sentido) si, en tales casos, esa nueva unidad familiar -o, en rigor, uno de sus miembros- debería promover un procedimiento autónomo para el reconocimiento de la prestación; o si, por el contrario, la prestación que habría de recibir es la misma que la concedida a la unidad familiar de origen, con la que habría de compartirla.

-El **art. 5.2 inciso segundo** contempla la situación en la que los miembros de la unidad de origen que se vean obligados a modificar su domicilio por los motivos señalados, no tuvieran cargas familiares. En tal caso “*constituirán la unidad familiar o de convivencia con las personas señaladas en el apartado anterior*”, expresión con la que el inciso analizado parece referirse a los miembros de la unidad de origen.

Como excepción, “*en el caso de desahucio, y en los de violencia de género y violencia intrafamiliar, podrán ser considerados, por sí mismos, como una unidad familiar o de convivencia independiente*”; lo que obliga, de nuevo, a aclarar si, en tales casos, quienes modificaran su domicilio deben solicitar o no, autónomamente, el reconocimiento de la prestación.

Por otro lado, resultaría aconsejable determinar, en aras a la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 CE), cuándo se debe considerar que una modificación de domicilio se produce por “*violencia de género*” y por “*violencia intrafamiliar*”. Así, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, podría establecer, por ejemplo, la exigencia de que medie alguna resolución judicial que establezca una medida en tal sentido; o adelantar la protección ante tales supuestos y considerar suficiente la simple constatación, por los servicios de la Administración, de la situación de hecho de que se trate.

D) Relativas al artículo 5.3.

El art. 5.3 señala que, “*cuando las personas a las que se refiere el apartado 1 de este artículo convivan en un marco físico de convivencia colectiva, se entenderá que constituyen, por sí mismas, una unidad familiar o de convivencia*”. El apartado enumera, a continuación, los lugares que se consideran “*marcos físicos de convivencia colectiva*”.

Pues bien, dado el tenor con que está redactado el apartado, la expresión “*constituyen, por sí mismas, una unidad familiar...*”, referida a “*las personas a las que se refiere el apartado 1 de este artículo*”, podría interpretarse en el sentido de que cada una de esas personas constituye, por sí misma, una unidad familiar; cuando, a todas luces,

parece que lo que constituye, por sí mismo, una unidad familiar es cada uno de los grupos de personas descritos por el art. 5.1, y no sus componentes individualmente.

E) Relativas al artículo 6 (“Requisitos del titular”).

-El **art. 6.c)** establece, como uno de los requisitos que ha de cumplir el titular del derecho a la renta de ciudadanía, “*constituir una unidad familiar o de convivencia, como mínimo, con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud*”.

Seguidamente, el art. 6.c) exceptúa la exigencia de ese plazo, entre otros supuestos, a “*las personas menores de veintitrés años y mayores de dieciséis, en los supuestos previstos en el apartado b) del presente artículo...*”

A su vez, el art. 6.b) regula el requisito de la edad que ha de tener el titular de la renta, y, frente a la regla general (el titular ha de tener veintitrés años o más), establece dos excepciones. Una de ellas, para “*las personas menores de dicha edad y mayores de dieciséis*” en determinados supuestos (art. 6.b), incisos primero y segundo); y otra, simplemente, para “*los mayores de dieciséis años*” (art. 6.b) inciso tercero).

Pues bien, la redacción del art. 6.c) (“*las personas menores de veintitrés años y mayores de dieciséis*”), en la medida en que reproduce el tenor del primero de los supuestos del art. 6.b), suscita la duda de si el legislador quiere exonerar del cumplimiento del plazo de un año, solamente a ese primer supuesto del art. 6.b); o también al segundo.

-El **art. 6.c)** también elimina el requisito de la constitución de una unidad de convivencia con un año de antelación a la solicitud para “*quienes modifiquen su residencia como consecuencia de fallecimiento, desahucio, divorcio, separación, violencia de género y violencia intrafamiliar o cualquier otra causa similar de disolución de la unidad de convivencia.*” Al respecto, además de reiterar las consideraciones realizadas en relación con el apartado 5.3, resulta preciso advertir que la cláusula “*cualquier otra causa similar de disolución...*” tiene un carácter sumamente genérico y puede prestarse a dudas interpretativas, por lo que resultaría aconsejable acotarla debidamente.

-El **art. 6.e)** exige “*haber ejercitado o estar ejercitando las actuaciones pertinentes para el cobro de cualesquiera derechos o créditos que, eventualmente, pudieran corresponderle en virtud de título legal o convencional*”. El **art. 6.f)** impone “*no haber prescindido voluntariamente de la realización de un trabajo adecuado ni haber donado bienes...*”. A su vez, el **art. 6.g)** requiere “*no residir en Centros residenciales de personas mayores, de personas con discapacidad, de personas con enfermedad mental, ni en establecimientos penitenciarios*”.

Sin embargo, esos tres apartados no especifican a quién se imponen esas exigencias: si al titular de la prestación; o también a los restantes destinatarios de la misma, que son, conforme al art. 4 del Proyecto “*el resto de personas que*”, junto al titular, “*integran la unidad familiar o de convivencia*”. Ello, a diferencia del art. 6 d), que precisa con claridad que el requisito de “*no disponer... de los medios necesarios para atender las necesidades básicas de la vida*” se refiere a “*la unidad familiar*”.

Pues bien, lo cierto es que los apartados e), f) y g) analizados se incluyen en el artículo 6º, que lleva como rúbrica “*Requisitos del titular*”; y determina quiénes “*podrán ser titulares del derecho a la renta de ciudadanía*”. Por ello, una interpretación literal y sistemática (art. 3.1 Cc) de ese artículo 6 conduciría a la conclusión de que los requisitos descritos en esos tres apartados se imponen estrictamente al titular de la prestación, y no a los demás destinatarios.

Desconoce este Consejo si tal circunstancia se debe, o no, a un error en la redacción de esos tres apartados o en su ubicación sistemática. En cualquier caso, si tales requisitos se impusieran solamente al titular de la prestación, podrían propiciarse situaciones en las que, por ejemplo, perciban la prestación núcleos familiares en los que varios de sus miembros, que no fuesen el titular, hubiesen “*prescindido voluntariamente de la realización de un trabajo adecuado*”, o hubiesen dejado de ejercer acciones en defensa de sus “*cobros o créditos*”; lo que -con independencia de cualquier otra valoración- parece resultar contradictorio con el hecho de que, sin embargo, las rentas conjuntas de todo el núcleo familiar se tengan en cuenta para determinar la existencia del derecho a la prestación y la cuantía de esta (así, arts. 6.d), 7.3 o 12.2 del Proyecto).

F) Relativas al artículo 7 (“*Carencia de rentas*”).

-El art. 7.3 determina los supuestos en que se considerará que una unidad familiar o de convivencia dispone de recursos suficientes; y describe, entre ellos, el supuesto en que esa unidad “*disponga de un patrimonio cuyo valor sea superior a cuatro veces la cuantía en cómputo anual, del límite máximo de rendimientos mensuales establecido en artículo 6.d.1º de la Ley...*”. Pero, el precepto no concreta si el valor del patrimonio ha de entenderse en términos brutos o netos (esto es, minorado en el importe de sus obligaciones, cargas y gravámenes).

G) Relativas al artículo 8 (“*Compatibilidades e incompatibilidades*”).

-El art. 8.2.a) permite compatibilizar el reconocimiento del derecho y la percepción de la prestación con el desempeño de “*trabajo realizado por cuenta ajena*”. Sin embargo, el art. 8.2.b) proscribía esa compatibilidad con la titularidad de cualquier tipo de establecimiento o explotación; así como con la realización de actividades que deban dar

lugar a la “*inclusión en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta propia o autónomos*”.

El precepto merece un juicio desfavorable al Consejo, en la medida en que prevé un trato diferente para aquellas personas que perciben rendimientos económicos de actividades por cuenta ajena (que pueden compatibilizarlos con la prestación, con ciertos límites); y aquellas otras que los reciben de actividades por cuenta propia (que en ningún caso, podrían percibir la prestación).

Como hemos expuesto en otros dictámenes (por todos, D.49/15), en principio, resulta constitucionalmente lícito que las disposiciones normativas establezcan diferencias de trato entre supuestos de hecho diferentes. Pero, como ha señalado con reiteración el Tribunal Constitucional (cfr, por todas, SS 22/1981 y 209/98), el principio de igualdad “*en la Ley*” -que es una manifestación del principio de igualdad proclamado por el art. 14 CE- impone necesariamente: primero, que los supuestos de hecho, abstraídos de la regulación general, sean, según criterios y juicios de valor generalmente aceptados, diferentes a los que están sujetos a la regulación general; y, segundo, que, a esas diferencias en la configuración de los supuestos de hecho de la norma, se atribuyan consecuencias jurídicas que resulten razonables y proporcionadas; lo que implica un *juicio de razonabilidad objetiva* que se desprende del art. 9.3 CE, al establecer la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Pues bien, para ponderar la concurrencia de estos parámetros en el precepto analizado, es obligado partir de que el Proyecto de Ley pretende establecer una prestación económica “*destinada a cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social...*” (art. 1 del Proyecto). En definitiva, esa es la finalidad perseguida por la norma.

Así, el art. 11 del Proyecto establece unas cuantías, fijadas en relación con el Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples (IPREM), que varían en función del número de miembros del núcleo familiar o de convivencia, y que son las que, a juicio del legislador, permiten garantizar la cobertura de esas necesidades básicas. Conforme al art. 12 del Proyecto, la prestación se concreta en el importe económico que resulte necesario para alcanzar las cuantías establecidas por el art. 11. De ese modo, para cada unidad familiar o de convivencia determinada, el importe de la prestación se ha de calcular, detrayendo, de aquellas cuantías del art. 11, “*el total de recursos o ingresos que perciban todos sus destinatarios*” (art. 12.2).

Pues bien, si la prestación tiene por objeto subvenir a aquellas “*necesidades básicas*”, parece razonable considerar que las necesidades de aquellos núcleos familiares o de convivencia que perciben sus (insuficientes) rentas a consecuencia del desempeño de actividades económicas por cuenta propia, son iguales (e igualmente dignas de cobertura)

que las de aquellos otros núcleos que no reciben ingreso alguno, o que los reciben (también en cuantía insuficiente) por la realización de actividades por cuenta ajena.

Y, si la *situación fáctica* que la norma selecciona como determinante (la existencia de necesidades vitales básicas no cubiertas) es *igual*; no hay razón para procurarle una *consecuencia jurídica desigual* en función de una circunstancia que, *a priori*, resulta intrascendente a esos efectos, como es la naturaleza de la actividad económica originadora de los ingresos que reciban unas u otras unidades familiares o de convivencia. Circunstancia que, como se ve, no guarda relación con la existencia, en mayor o menor medida, de necesidades vitales básicas susceptibles de ser cubiertas

En definitiva, a falta de otras justificaciones, no se advierte, entre uno y otro supuestos de hecho, una diferencia que pueda resultar relevante para los fines buscados por la Ley; y que justifique que uno y otro supuestos reciban un tratamiento diferente, de modo tal que unos núcleos familiares o de convivencia puedan percibir la prestación y otros no.

Cuestión distinta es que estas situaciones precisen de distintos mecanismos adecuados para su control por parte de la Administración.

Por lo demás, con la previsión del art. 8.2.b), el Proyecto de Ley parece incurrir en una contradicción interna, pues el art. 7.2 c) excluye de la condición de ingresos computables los “*generados por la venta de la vivienda habitual, cuando los mismos se reinviertan en su totalidad en (...) un negocio o puesto de trabajo propio*”.

H) Relativas al artículo 9.

-El artículo 9 enumera las obligaciones del titular de la prestación. Al igual que sucede con los apartados e), f) y g) del artículo 6, de nuevo se suscita la duda de, si las obligaciones, establecidas por los apartados d), g), h) e i) del artículo 9.1, se imponen solamente al titular de la prestación o también a los restantes destinatarios.

-El **art. 9.1.d)**, que determina la obligación de “*mantener la residencia efectiva en La Rioja al menos durante once meses en cada año natural*”, tal vez plantearía menos problemas de aplicación práctica si se tradujera ese periodo, señalado en meses, a días.

I) Relativas a los artículos 11 a 13.

Por razones sistemáticas, se aborda a continuación un examen conjunto de los arts. 11 a 13.

Como se ha señalado al analizar el art. 8.2 a), el Proyecto cifra la “*renta de ciudadanía*” en unos importes (si se quiere, *ideales* o *abstractos*), que se determinan con relación al IPREM, y que aumentan porcentualmente en función del mayor número de miembros de la unidad familiar. Esas cuantías serían las que deben garantizarse a las unidades familiares o de convivencia (art. 11).

En la actualidad, el IPREM está establecido por la DA 84ª de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Pues bien, calculada de ese modo la cuantía de la renta de ciudadanía; la “*prestación*” económica *concreta* que asegura, a cada unidad familiar, la percepción de esa “*renta de ciudadanía*” se calcula, de acuerdo con el art. 12, minorando esas cuantías ideales en el importe al que ascienda, en cada núcleo familiar específico, “*el total de recursos o ingresos que perciban todos sus destinatarios*” (art. 12.2).

Así, en puridad, una cosa es la “*renta de ciudadanía*” que se garantiza (art. 11.1); y otra distinta la “*prestación*” económica con la que se asegura que los ingresos de cada núcleo familiar se completen hasta alcanzar aquella “*renta de ciudadanía*” (arts. 12.1 y 12.2).

Es preciso advertir esta distinción, porque el Título III de la Ley, y especialmente sus arts. 11, 12 y 13 (tanto en su contenido dispositivo, como en sus rúbricas), utilizan los términos “*renta de ciudadanía*”, “*cuantía*” y “*prestación*” en varios sentidos, de modo que pueden prestarse a equívocos que sería oportuno evitar, en su caso, modificando convenientemente la redacción de esos artículos.

Por ejemplo, el **art. 11.2** define como “*complemento de prestación*” el incremento porcentual que, para calcular la “*renta de ciudadanía*”, experimenta el IPREM si la unidad familiar tiene, a parte del titular, un primer miembro más (20% adicional del IPREM), un segundo más (15% adicional), o a partir de un tercero más (10% adicional). La expresión “*complemento de prestación*” daría a entender que esos porcentajes suponen un incremento de la prestación económica ya calculada; pero ello no es así, porque lo que, en realidad, dispone el art. 11.2 es que esos porcentajes incrementan la cuantía de la renta básica *ideal* que se quiere garantizar.

En parecidos términos, el **art. 12.3** dispone que: “*cuando se reconozca la compatibilidad de la renta de ciudadanía con el acceso a un trabajo por cuenta ajena del perceptor de la misma, para calcular la cuantía a percibir en los términos del artículo 11 de esta Ley no se tendrá en cuenta, durante el primer año, el cincuenta por ciento de dichas rentas, ni, durante todo el periodo de percepción de la prestación, aquellas inferiores a la cuantía mínima de la renta de ciudadanía*”.

El precepto se refiere a los supuestos en que resulta compatible percibir *la prestación* con el acceso a un trabajo por cuenta ajena. La mención “*dichas rentas*” no guarda concordancia con ninguna otra anterior del apartado 12.3, si bien parece aludir a los salarios que, por la prestación de servicios por cuenta ajena, obtenga el preceptor de la prestación.

A su vez, no queda claro si la expresión “*cuantía mínima de la renta de ciudadanía*” se refiere a la “*cuantía básica... de la renta de ciudadanía*” del art. 11.1, o a la “*cuantía mínima de la prestación*” del art. 13.2. En este punto, debe señalarse que el art. 8.2 a) contiene la dicción “*cuantía básica de la renta*”.

El **art. 13.2** dispone que “*la cuantía mínima de la prestación a percibir será el veinticinco por ciento de la cuantía máxima correspondiente a su unidad familiar o de convivencia*”. Conforme parece desprenderse de ese tenor literal, la prestación mínima asciende al 25% de la *cuantía de la renta de ciudadanía* que corresponda, conforme al art. 11.2, a la unidad familiar *del titular de la prestación*.

Pues bien, se llama la atención sobre el hecho de que, según este precepto, podría darse la situación de que un núcleo familiar que ya obtuviera ingresos cercanos a esa cuantía, si recibiera, además, la prestación mínima (25% de la cuantía correspondiente), los superase.

Naturalmente (y a reserva de sus consecuencias presupuestarias) el establecimiento de un importe mínimo de la prestación constituye una opción de política legislativa perfectamente legítima, pero, en tal caso, el artículo 13.2 resultaría contradictorio con el art. 12.2, pues este último establece que la cuantía de la prestación “*vendrá determinada por la diferencia entre el importe fijado en el artículo 11 y el total de recursos o ingresos que perciban todos*” los destinatarios de la unidad familiar. De tal modo, resultaría preciso salvar esa contradicción mediante la introducción, en el art. 12.2, de una cláusula, con la redacción que se considere adecuada, que deje a salvo el límite mínimo que prevé el art. 13.2.

J) Relativas al artículo 18 (Suspensión del derecho).

El art. 18.2 establece que, “*cuando los rendimientos de la unidad familiar o de convivencia superen, con carácter temporal, el límite de rentas del artículo 6.d).1º, se podrá suspender el derecho a la misma (se refiere a la prestación), a instancia de la persona titular, por un periodo máximo de seis meses, reanudándose cuando decaigan las causas que lo motivaron*”.

Con la redacción transcrita, el apartado parece configurar la suspensión de la prestación en tales casos como una posibilidad (“*se podrá suspender*”); y, además, como

una posibilidad que quedaría al arbitrio del titular (“*a instancia de la persona titular*”). Ello resulta contradictorio con la propia finalidad general de la Ley (garantizar el límite mínimo de renta del art. 6.d.1º), así como con el art. 9.1.e) del Proyecto, que, en coherencia con esa finalidad general, impone al titular de la prestación la obligación de comunicar a la Administración concedente “*las modificaciones en la situación personal, familiar o patrimonial que... puedan implicar ... la suspensión ... de la prestación*”.

Queda a este Consejo la duda de si la intención que subyace al art. 18.2 es que, en los supuestos señalados, el titular de la prestación pueda solicitar la suspensión temporal por seis meses *como alternativa a la extinción de la prestación* (que, sin tal solicitud, sería automática). Si esa es la intención del legislador, es aconsejable que la norma lo establezca así con precisión, pues con el tenor antes reproducido, el precepto difícilmente autorizaría esta última interpretación.

En definitiva, reiterando la doctrina que hemos señalado en otros dictámenes (cfr. D.71/08, D.47/13, D.63/13, entre otros), entendemos que no deben emplearse expresiones o frases (como “se podrá” o “se deberá”) que induzcan a confusión o ambigüedad sobre el carácter preceptivo, facultativo o habilitante de la norma, ya que debe quedar claro si la misma establece o no una obligación o una simple permisión o posibilidad, especialmente si establece un sistema de obligatoriedad o de voluntariedad para los ciudadanos con respecto a determinada actividad o para la Administración con respecto al empleo de determinada potestad.

K) Relativas al artículo 23.

Conforme al art. 23.1 “*las Administraciones públicas, en los términos previstos en la legislación reguladora de la protección de datos de carácter personal, se comunicarán los datos de este carácter relativos al titular...*”

Al respecto, como hemos hecho ya en nuestro dictamen D.45/16, es preciso observar que nuestro ordenamiento jurídico contempla numerosos supuestos de datos que, por razón de su contenido, están sujetos a específicos deberes de confidencialidad, sigilo, reserva, secreto o protección. Sin ningún ánimo de exhaustividad, pueden citarse, a título de ejemplo, el art. 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, que regula el carácter “reservado” de los datos de trascendencia tributaria; el art. 3º de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos oficiales, que distingue, entre las materias clasificadas, las de carácter “reservado” y las de carácter “secreto”; el art. 7.1 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la Autonomía del paciente, que proclama el carácter “confidencial” de los datos referentes a la salud; y el art. 7.1 de la propia Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), que describe como “datos especialmente protegidos” los relativos a diversos ámbitos de la vida íntima de las personas (como ideología, religión, creencias, salud u orientación sexual).

Es por ello que la mención que el art. 23.1 del Proyecto “*en los términos previstos en la legislación reguladora de la protección de datos de carácter personal*” podría ser equívoca, ya que, parecería conducir, en exclusiva, a las previsiones de la LOPD. Y, así, con el fin de ampliar el tenor de la norma, resultaría preferible recoger, en el art. 23.1, que la cesión de los datos se realizará, no sólo de conformidad con esa legislación, sino, en general, con la reguladora del régimen jurídico de cada categoría o clase de datos.

L) Relativas a las Disposiciones Finales Segunda y Tercera y a la Disposición Transitoria Única.

-La **DF 3ª** establece que la Ley “*entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja. No obstante, la efectividad de la misma quedará condicionada a la publicación de las disposiciones necesarias para su aplicación, a las que se refiere la disposición final segunda.*”

A su vez, la **DF 2ª** contiene una “*habilitación para el desarrollo reglamentario*” en cuya virtud, “*en el plazo de cuatro meses el Gobierno de La Rioja, dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.*”

La DF 3ª, en tanto “*condiciona*” la “*efectividad*” de la Ley a su desarrollo reglamentario, no puede ser informada favorablemente por este Consejo pues, en definitiva, esa Disposición entrañaría el efecto someter la propia eficacia y fuerza de la Ley (producto de la voluntad del Parlamento, representativo del pueblo de La Rioja, arts. 16.1 y 19.1.a) EAR '99), a la aprobación de una norma infraordenada a ella (el reglamento), que es jerárquicamente inferior (cfr, arts. 9.3 CE y 47.2 PLCAP).

Y tal cosa no parece posible, porque los reglamentos ejecutivos deben limitarse a las funciones que les son propias, que (como hemos señalado en otros dictámenes, por todos D.51/01 o 105/10), son las de completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley ya aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la completa actuación administrativa sobre ella. Pero, en ningún caso, los reglamentos pueden operar como presupuesto de *validez* o de *eficacia* de una norma legal.

Cuestión distinta es que el legislador pueda, si lo estima oportuno, establecer un plazo razonable de *vacatio legis*, durante el cual el Gobierno pueda aprobar las disposiciones reglamentarias que permitan una mejor aplicación de la Ley. Pero en el buen entendimiento de que la Ley tiene, *per se*, una fuerza normativa *propia* y *autónoma* que no puede quedar condicionada a una suerte de *intervención habilitante* del Poder Ejecutivo. De este modo, si, transcurrido el plazo de *vacatio legis*, el desarrollo reglamentario no se

ha producido mediante la aprobación de las disposiciones correspondientes, la Ley -que necesariamente ha de poseer ya un contenido normativo mínimo y suficiente para regular, en lo esencial, la materia que constituye su objeto (STC 83/84, por todas)- ha de entrar en cualquier caso en vigor, de modo que sus preceptos sean, en el momento querido por el legislador, de plena e íntegra aplicación.

Por otro lado, y en relación con la **DF 2ª**, es preciso recordar que el plazo establecido en una ley para dictar el reglamento que deba desarrollarla no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (que debe su origen último al reconocimiento al Gobierno autonómico de la potestad reglamentaria por el art. 24.1 a) EAR '99), ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma reglamentaria, por lo que su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas, aunque pueda tenerlas políticas o de otra índole (D.91/10).

En el caso de que las DF 2ª y 3ª sean objeto de modificación, ello debería conllevar, correlativamente, la adecuación de la DT Única, que prevé la extinción de las prestaciones de inserción social y el reconocimiento a sus perceptores de la condición de titulares de la *“renta de ciudadanía”* cuando se produzca *“el desarrollo reglamentario previsto en la disposición final segunda”*.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo señalado en este dictamen como observación general, en el Fundamento de Derecho Quinto.1, y, como observaciones específicas, en el Fundamento de Derecho Quinto.2, en relación con preceptos concretos del mismo, singularmente sobre sus arts. 3.7 y 8.2,b) y sus Disposiciones Transitoria Única y Final Tercera.

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