En Logroño, a 5 de abril del 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con la asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Pedro de Pablo Contreras, D. Jesús Zueco Ruiz , Don Antonio Fanlo Loras y D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

17/01

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regulan las prestaciones de inserción social.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se regulan las prestaciones de inserción social.

En el expediente remitido constan, junto con el texto del Proyecto de Decreto, a cuyo articulado precede una Exposición de Motivos, la Memoria justificativa elaborada por el Centro Gestor, la Dirección General de Servicios Sociales, que incluye los cuatro anejos siguientes: I.- *"Límite de recursos Decreto de inserción social (comparado con el Decreto 68/90)",* II.- *"Análisis comparativo prestaciones de inserción social";* III *"Certificación del acuerdo específico adoptado por el Consejo de Bienestar Social en su reunión de 21 de diciembre del 2000";* y IV *"Incidencia presupuestaria del Proyecto de Decreto de Inserción Social";* el Informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación; el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja; el Informe de la Secretaría General Técnica; el Dictamen 1/2001 del Consejo Económico y Social de La Rioja y el informe de la Dirección General Técnica sobre las alegaciones contenidas en dicho dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 8 de marzo del 2001, registrado de entrada en este Consejo el 12, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 13 marzo del 2001, registrado de salida el mismo día, 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

Designado Ponente el 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo

El art. 8.4 C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de Junio, establece que *" habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado"*, en relación con los *" proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Gobierno de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes "*.

Habida cuenta de la naturaleza del Proyecto de Decreto por el que se regulan las prestaciones de inserción social, que se dicta en aplicación y desarrollo de la Ley 2/1990,

de 10 de mayo, de Servicios Sociales, resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen en esta materia, ya señalábamos en nuestros Dictámenes 9/96, F.J. 1-b) y 37/98, F.J. 1º, que, además del *juicio de estatutoriedad,* es decir, de adecuación del texto propuesto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque entero de la constitucionalidad que conforma el contexto en que el Estatuto se inserta, procede un *juicio de legalidad,* esto es, de adecuación de lo proyectado a la ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar reglamentariamente.

También, por expresa autorización del art. 3.2 de nuestro Reglamento, es posible incluir *juicios de oportunidad o conveniencia,* así como *de técnica y calidad legislativa,* con la conocida auto-restricción que en estas materias venimos imponiéndonos para limitarlas a los aspectos de seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración Pública, prescindiendo de cuestiones de opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción.

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 los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no solo 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 causa de la invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 32 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente.

Entendemos debidamente cumplido este requisito, aunque hemos de hacer una observación. Figura en primer lugar en el expediente el que creemos es el Proyecto definitivo por cuanto que, en el mismo, están recogidas alguna de las observaciones realizadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su preceptivo informe. No figura sin embargo, el texto inicial. Sería deseable acompañar éste como primer documento del expediente y el definitivo al final del mismo. Ello permitiría a este Consejo no moverse en el terreno de las hipótesis y analizar debidamente la influencia que, en el proceso de elaboración del proyecto normativo, han tenido los distintos informes y dictámenes emitidos o consultas evacuadas para llegar al texto definitivo que se somete a nuestra consideración.

B) Memoria

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *" tales propuestas* -de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- *irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma".*

En el presente caso, obra en el expediente una memoria, elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales, y un informe de la Secretaría General Técnica que, en conjunto, cumplen con lo establecido en el citado precepto, si bien es de advertir que lo dispuesto en dicho artículo 67.2 ha de entenderse referido a una memoria explicativa del texto final sometido a dictamen del Consejo, en la que se debe dar cuenta de su proceso de elaboración, función ésta que cumple el informe de la Secretaría General Técnica. Estimamos, por ello, que aunque el trámite se considera cumplido, su más exacta observancia requiere que la Memoria propiamente dicha se actualice con las modificaciones acogidas con posterioridad durante la tramitación del expediente.

C) Estudio económico.

El anexo IV de los acompañados a la Memoria justificativa, elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales, contiene el estudio de la incidencia presupuestaria de la norma proyectada, por lo que ha de entenderse cumplido este requisito.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

Queda cumplido este requisito por cuanto que el proyecto de Decreto contiene tres disposiciones derogatorias, la tercera de carácter genérico y las dos primeras de carácter específico, referidas a disposiciones de igual o inferior rango dictadas en ejecución y

desarrollo de la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, disposiciones aquéllas que se derogan total o parcialmente.

E) Dictamen del Consejo Económico y Social de la Rioja.

Debe entenderse cumplido este trámite por haberse sometido el proyecto al dictamen preceptivo, no vinculante, del Consejo Económico y Social, independientemente de la intervención que, como indicaremos más adelante, ha tenido el Consejo de Bienestar Social.

F) Informes del Servicio de Información, Calidad y Evaluación y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Ambos obran en el expediente, en sentido favorable, conteniendo el segundo algunas consideraciones generales y al articulado que, en general, han sido recogidas en el texto que se somete a nuestro dictamen. Lamentamos que el primero no haya hecho observación alguna en el sentido de la que nosotros hacemos genéricamente al texto del proyecto en el fundamento jurídico cuarto.

G) Requisitos establecidos por la norma de la que trae causa la proyectada.

Como tal debe considerarse el informe del Consejo de Bienestar Social, creado precisamente por la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, de la que el Proyecto que dictaminamos es desarrollo.

En efecto, el art. 27.1.c) de esta Ley señala, como una de las funciones del Consejo de Bienestar Social, la de "*informar sobre la elaboración de disposiciones en esta materia*", informe que, según el punto 2 del mismo artículo, *"tendrá carácter preceptivo"*.

Este requisito, como anticipábamos, se ha cumplido al obrar en el expediente certificación del acuerdo adoptado por dicho Consejo, en su reunión de 21 de diciembre del 2000, favorable a la aprobación del proyecto de norma que se le somete a consideración.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y principio de jerarquía normativa.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para dictar la norma que es objeto del presente dictamen, resulta claramente del art. 8.1.30 del Estatuto de Autonomía

de La Rioja, que se la atribuye como exclusiva en materia de *" asistencia y servicios sociales "*.

El Proyecto de Decreto es, además, desarrollo del artículo 17 de la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, viniendo a sustituir disposiciones de igual o inferior rango que ya habían desarrollado aquel precepto.

Como hemos tenido ocasión de manifestar en dictámenes anteriores, la opción autonómica por la norma reglamentaria obliga a examinar no sólo la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia regulada, sino también el respeto por la regulación que se proyecte a la ley que desarrolla, haciendo aplicación, en este segundo aspecto, no del principio de competencia, sino del de jerarquía normativa. Y, cuando, como ocurre en el presente caso, el proyecto de norma analizado se presenta como ejecución y desarrollo de una Ley autonómica, puede razonablemente decirse, que el principio de jerarquía normativa comprende al de competencia, por cuanto, comprobado que el reglamento no vulnera las prescripciones de la ley y se mueve en el mismo ámbito que ésta disciplina, ha de entenderse amparado por ella en el aspecto competencial. Dicho de otro modo: la presunción de validez de la Ley autonómica, a la que sólo el Tribunal Constitucional puede, si es impugnada oportunamente, expulsar del ordenamiento, ha de entenderse da cobertura, en el aspecto de la competencia de la Comunidad Autónoma en uno y otro caso ejercitada, al reglamento que objetivamente respete sus prescripciones y, sobre todo, su ámbito material.

Y este ámbito material se respeta escrupulosamente, cuidando de no invadir competencias que excedan de las que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, *"Asistencia y Servicios Sociales",* pese a la, en ocasiones, difícil distinción de las prestaciones propias de estos Servicios Sociales y las del régimen de la Seguridad Social, materia que el art. 149.1.17 de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado. Y así se argumenta en el informe de la Secretaría General Técnica.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Decreto proyectado.

Pese a la autolimitación que este Consejo se impone de prescindir de cuestiones gramaticales o de mero estilo de redacción, en este caso creemos necesario criticar claramente la utilización alternativa en el texto del articulado del masculino/femenino, que no respeta la calidad literaria que debe exigirse a un texto legal y, por tanto, se trata de una cuestión de calidad legislativa más que meramente gramatical o de estilo.

Nos remitimos a la autorizada opinión del académico Emilio Alarcos Llorach, quien en su Gramática de la Lengua Española nos dice: *"...de los dos géneros, el masculino es el de mayor extensión, y el femenino el de mayor intensión. Quiere esto decir que cuando el uso lingüístico ha decidido la indistinción de los géneros, lo que se emplea en la expresión es el significante propio del masculino. Así en los padres, los reyes, los hombres* **,** *se significa la fusión de ambos géneros".*

Nos parece un incorrecto uso de nuestra rica y bella lengua, la alternativa masculino/femenino en textos legales, siendo tolerable a lo sumo en los modelos, formularios o impresos que suelen figurar como anexos de las normas, pero nunca en éstas.

Y, por lo que se refiere al articulado en concreto, hacemos los siguientes observaciones:

Artículo 7.1.- Creemos debe darse nueva redacción a este precepto, pues no es correcto partir, para la definición de la unidad de convivencia, de la posibilidad de que la constituya una sola persona ya que, por lógica, la expresión unidad de convivencia, en especial este último vocablo, implica pluralidad de personas. Sin perjuicio de que, y esto constituye la excepción, en los supuestos previstos en el número 2 del mismo artículo, se considere unidad de convivencia independiente a una sola persona viuda, separada, divorciada, etc.

Art. 7.3 c).- No entendemos la razón de exigir el requisito de la contraprestación económica.

Art. 13.1, párrafo segundo.- La fórmula utilizada para el cálculo de los rendimientos netos mensuales, en los trabajos de duración anual, puede resultar errónea en aquellos supuestos en que las pagas extras no comprendan todos los conceptos retributivos de las pagas mensuales.

Art. 19, párrafo quinto.- Aun cuando el precepto hace referencia a valor catastral, teniendo en cuenta las actualizaciones del mismo que, en ocasiones y según zonas y circunstancias, acerca aquél al valor de mercado, nos parece dudoso calificar de excepcional el valor de doce millones de pesetas.

Quizás fuera más equitativo fijar como límite un concreto valor de mercado, con la posibilidad de que el interesado pudiera acreditar, por las circunstancias que sean, uno distinto al atribuido por la Administración.

Art. 23, párrafo primero.- Aplicar el mismo descuento de tres millones de pesetas al valor catastral de los bienes inmuebles, sin distinción entre rústicos o urbanos, no nos

parece justa, pues normalmente la relación valor catastral/valor real en unos y otros es distinta y la rentabilidad potencial de un inmueble rústico cuyo valor catastral sea tres millones de pesetas es muy superior a la de uno urbano del mismo valor catastral.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el último de los fundamentos jurídicos de este dictamen.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

DICTAMEN

17/01

EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS PRESTACIONES DE INSERCIÓN SOCIAL