En Logroño, a 15 de julio de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

61/04

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia de la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite para dictamen un Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

1. El acuerdo del Secretario General Técnico de la Consejería, de fecha de 29 de enero de 2004, por el que se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración del reglamento y se designa al Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación Administrativa como responsable de la instrucción del mismo (Documento nº 1).
2. El primer borrador, sin fecha (Documento nº 2).

3. El informe justificativo suscrito por la Jefa del Servicio de Planificación, con fecha de 11 de febrero de 2004 (Documento nº 3).
4. Remisión para informe al Servicio de Información, Calidad, Evaluación e Inspección de los Servicios, el 13 de febrero de 2004 (Documento nº 4).
5. Remisión para informe al Secretario General Técnico de Administraciones Públicas y Política Local (Documento nº 5).
6. Envío del informe emitido por el SOCE, si bien constatamos que el mismo aparece incompleto (Documentos nº 3 y 4) .
7. Segundo borrador, junto con su segundo informe justificativo, y textos comparativos entre la normación del Consejo de Bienestar Social por Decreto 87/1990, de 11 de octubre, y el que ahora se pretende para el Consejo Riojano de Servicios Sociales (Documento nº 8).
8. Remisión del segundo borrador del Secretario del Consejo de Bienestar Social a la Jefa del Servicio de Planificación, Evaluación y, ordenación Administrativa de la Consejería, para la emisión de alegaciones en el plazo de quince días. Con igual finalidad, es remitido a la Directora General de Recursos de Servicios Sociales, Juventud y Familia; a la Asociación “APIR”; al Jefe del Servicio de Acción Social, Juventud, Familia y Servicios Sociales; a la Federación de Empresarios de La Rioja; a la Cruz Roja de La Rioja; al Sindicato “U.G.T”; a la Coordinadora de Minusválidos; al Sindicato “CC.OO.”; al Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social, a la Federación Riojana de Municipios; al Ayuntamiento de Logroño; al Servicio de Infancia, Mujer y Familia, Juventud Familia y Servicios Sociales de la Consejería; y a la Directora General de Familia, Acción Social, Juventud, Familia y Servicios Sociales (Documento nº 9).
9. Observaciones al borrador presentadas por el Jefe de Servicio de Prestaciones, el 7 de abril de 2004 (Documento nº 10).
10. Observaciones generales evacuadas por la Federación de Empresarios de La Rioja (Documento nº 11).
11. Observaciones de la Jefa del Servicio de la Mujer, Familia e Infancia de 21 de abril de 2004 (Documento nº 12).
12. Observaciones de la Concejala de Atención a las Personas de la Unidad de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Logroño de 22 de abril de 2004 (Documento nº 13)
13. Observaciones del Jefe del Servicio de Acción Social de la Dirección General de Juventud, Familia y Servicios Sociales de 27 de abril de 2004 (Documento nº 14).
14. Redacción de un tercer borrador, recogiendo las matizaciones expuestas en el trámite de audiencia (Documento nº 15).
15. Observaciones remitidas en el trámite de audiencia por el Sindicato “U.G.T.” (Documento nº 16).
16. Observaciones extemporáneas, presentadas por el Comité Autonómico de Entidades de Representantes de Personas con Discapacidad –CERMI-La Rioja (Documento nº 17).

17. Oficio remitivo del tercer borrador a la Dirección General de los Servicios Jurídicos para su preceptivo informe (Documento nº 18).
18. Respuesta dada a las observaciones del Sindicato "U.G.T.", expresiva del carácter extemporáneo de las mismas (Documento nº 19).
19. Respuesta dada a las observaciones de CERMI- La Rioja, expresiva también de su carácter extemporáneo (Documento nº 20).
20. Informe jurídico de la Letrada de los Servicios Jurídicos, con fecha de 7 de junio de 2004 (Documento nº 21).
21. Cuarto y último borrador de 16 de junio de 2004, que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo (Documento nº 22).
22. Informe o memoria justificativa final suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería con fecha de 16 de junio de 2004.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 18 de junio de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 22 del mismo mes y año, la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 22 de junio de 2004, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma reglamentaria de desarrollo de lo previsto en la Ley autonómica 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, dada la remisión normativa contenida en el artículo 34 del citado texto legal.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

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

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico-

administrativo, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, supletoriamente, por lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A) Iniciación.

El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja (art. 67.1º Ley 3/1995), y, en concreto, dentro de este Departamento, por su Secretario General Técnico, habilitado para acordar el inicio de estos expedientes, cuyo resultado será la producción normativa de una norma reglamentaria, al abrigo de lo dispuesto en el art. 4.9.2 del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) Memoria justificativa.

El mismo va acompañado de una Memoria justificativa inicial, -llamada “Informe justificativo”-, elaborada el 11 de febrero de 2004, en la que se expone con claridad y precisión, el marco normativo en que se inserta la norma proyectada, con especial referencia al título competencial en que se funda y la oportunidad de la misma.

Posteriormente, se emite un segundo informe justificativo, que acompaña al segundo borrador del proyecto reglamentario, acompañado de un estudio comparativo entre la regulación del Consejo de Bienestar Social existente, y la que se prevé, de *lege ferenda*, para el nuevo Consejo Riojano de Servicios Sociales que sustituirá al anterior. Y, finalmente, con fecha de 16 de junio de 2004, se emite el último “Informe justificativo”, en el que, además de exponer los antecedentes, la competencia y el procedimiento seguido, se reflexiona sobre la no incorporación de ciertas alegaciones presentadas en el trámite de audiencia.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la inicial, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas (tabla de vigencias); y otra final, a modo de resumen de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia

individual o corporativa y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta se advierte la existencia de ambas.

C) Estudio económico.

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (art. 67.3º Ley 3/1995), pues ha de advertirse que no se trata de un órgano de nueva creación, sino de sustitución de otro anterior, el Consejo de Bienestar Social regulado por el Decreto 87/1990 de 11 de octubre, que será derogado expresamente por la nueva norma. Ello significa que no implica compromiso de gasto, pues las necesidades del Consejo se atienden con el equipo humano y el material de la Consejería referida.

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas.

En el Informe de 11 de febrero de 2004, ya se advierte que la norma proyectada va a derogar al Decreto 87/1990, pues el nuevo Consejo Riojano de Servicios Sociales sustituirá al anterior Consejo de Bienestar Social; mas se olvida de la tabla de vigencias a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995. Tampoco el Informe final contiene una tabla de vigencia sin embargo esta irregularidad se subsana en el cuerpo normativo del reglamento proyectado, ya que contiene una Disposición Derogatoria Única, que deroga expresamente el Decreto 87/1990.

E) Informe de la Asesoría jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha sometido la norma proyectada al informe de la Asesoría Jurídica a que se refiere el art. 67.4 de la Ley 3/1995; y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración.

F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados.

Dispone el art. 68 Ley 3/1995 que:

“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”; y el párrafo 3º del precepto, asimismo establece que: “Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”.

Como, hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial en los núms 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el art. 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa cuanto sigue:

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite. En principio, hemos de advertir que, de la documentación remitida a este Consejo Consultivo se deduce que se ha cumplido el trámite de audiencia en toda su extensión, pues son varios los oficios remisorios a las entidades y corporaciones representativas de intereses colectivos para que, dentro del plazo de quince días, presentaran sus alegaciones, algunas de las cuales han sido tenidas en cuenta en la redacción del último borrador, el cuarto, sometido a nuestra consideración.

G) Informe del S.O.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre Información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del S.O.C.E. sobre **“toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo”**, informe que el referido precepto señala que **“se exigirá”** con carácter previo a la publicación y entrada en vigor, y ello **“al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”**.

En el procedimiento tramitado figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto que ahora dictaminamos, si bien hemos de subrayar que este informe aparece incompleto, recordando ahora la constante doctrina de este Consejo Consultivo, de que los expedientes lleguen completos, para tener un conocimiento más exacto de la instrucción administrativa de los mismos.

En esencia, y siguiendo en este extremo lo afirmado por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, el reglamento proyectado ha respetado los trámites formales que para la elaboración de Reglamentos preceptúa la Ley 3/1995, en sus arts 67 y 68.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

En principio, no existe ningún obstáculo ni constitucional ni estatutario para que la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja regule el régimen interno de composición, funcionamiento y funciones de un órgano de carácter consultivo y de participación externa en esta materia concreta, los servicios sociales, subsumible sin más en la declaración contenida en el art. 8.1.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según la redacción dada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero, que le atribuye en esta materia competencia exclusiva. Además, concurren otros títulos estatutarios de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entre ellos, “ **la asistencia y el bienestar social**” (art. 8.1.30); “**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**” (art. 8.1.31) y “**protección y tutela de menores**” (art. 8.1.32).

Se ha de hacer en la Exposición de Motivos del proyecto reglamentario una breve mención de estos títulos estatutarios que legitiman la intervención administrativa en esta materia, para normarla, en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

Estudiado el título competencial en que se ampara el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración Autonómica para la elaboración de una norma reguladora, hemos de analizar su cobertura legal. Ésta la encontramos en la ley autonómica citada anteriormente, la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en las siguientes disposiciones:

-Artículo 34. Define a este Consejo Riojano de Servicios Sociales como el órgano de carácter consultivo que se adscribe a la Consejería del Gobierno de La Rioja, con competencias en materia de servicios sociales. Su composición ha de ser plural, y este precepto exige que esté compuesto por representantes de la Administración autonómica, las entidades locales, las instituciones sin fin de lucro, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como los Colegios profesionales relacionados directamente con los servicios sociales. Y su párrafo 2, nos remite a un futuro desarrollo reglamentario que determine, su composición, régimen y funcionamiento.

-Disposición Final Primera, que autoriza expresamente al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para dictar las disposiciones necesarias y a adoptar las medidas pertinentes de ejecución y desarrollo de esta Ley, en el plazo de un año, a partir de su entrada en vigor.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo advierte que se respeta la representatividad de los distintos sectores llamados por el legislador a formar parte de este órgano de naturaleza consultiva y participativa (art. 34 Ley 1/2002); y que, en su estructura como órgano colegiado cumple escrupulosamente con lo dispuesto en la Ley 3/2003, de 3 marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 17 y 18) y, supletoriamente, con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de marzo (arts. 22 a 27).

No obstante, hemos de expresar una apreciación general sobre varios preceptos de la norma afectada que, mas que tratarse de una cuestión de orden jurídico, es de carácter lingüístico, esto es, sobre el empleo del lenguaje sexista en una disposición administrativa de carácter general. La Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud,

Consumo y Bienestar Social de 25 de junio de 1997 dispuso la publicación de una serie de principios para la no discriminación por razón de sexo en determinadas actuaciones administrativas. Y, en concreto, el principio Primero de la citada Resolución, en lo referente al empleo del lenguaje e imagen administrativos afirmó que: “ ***El lenguaje y la imagen que utilice la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tanto en las disposiciones normativas y documentos administrativos, como en las campañas de divulgación y difusión, no contendrán discriminación alguna por motivo de sexo***”. Tan discriminatorio es hacer mención exclusiva al género masculino como lo contrario, al femenino, máxime cuando nos hallamos ante una disposición de carácter general con pretensiones de perdurar en el tiempo, pues no olvidemos que el fruto de la potestad reglamentaria será una norma que pasará a formar parte de nuestro Ordenamiento jurídico autonómico.

Con ello queremos decir que las constantes referencias que el articulado contiene a los cargos de la Presidencia o la Vicepresidencia, con la denominación de “la Presidenta” o “la Directora General”, así como las constantes funciones que por la adscripción de este órgano a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, hace al titular de la Consejería con la designación de “la Consejera”, han de ser eliminadas de su redacción definitiva.

Tal apreciación ya fue puesta de manifiesto en el trámite de audiencia, si bien en el Informe final justificativo se rechaza, ante la falta de una indicación gramatical expresa. Pues bien, éstas quedan referidas y las mismas se coligen con una mera lectura de los siguientes preceptos:

-El **artículo 4.1**, se refiere a la composición del Consejo Riojano de Bienestar Social, y concede su Presidencia, a la Consejera como tal, Presidenta. Sería más correcto expresarlo de forma genérica, con el título de Presidencia, y su atribución al cargo, no a la persona, esto es, al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales, incluso con el empleo del masculino como genérico, sin atribución de un término sexista, como Consejero. Lo mismo, en cuanto a la Vicepresidenta; la Directora General competente en dicha materia.

-**Artículo 4.3**, por razón del cargo, como titular de la Consejería, se debería sustituir el término “la Presidenta”.

-**Artículo 5.1**, se entiende que será miembro nato del Consejo Riojano, no la Consejera, sino el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

-**Artículo 5.3**, la suplencia, se ha de referir al cargo de la Presidencia del Consejo Regional.

-**Artículo 6**, las sesiones extraordinarias, se harán a petición del cargo de la Presidencia, por lo que tampoco se ha de mantener la expresión de “la Presidenta”.

-**Disposición Final Primera**, la potestad de desarrollar la norma proyectada, le compete al titular de la Consejería competente por razón de esta materia, Servicios Sociales.

Por último, consideramos que resulta innecesaria relacionar entre las funciones del Consejo Riojano de Servicios Sociales (artículo 3), la remisión a éste de los estados de ingresos y gastos aprobados por el Parlamento de La Rioja, pues los mismos son aprobados por una Ley, que es objeto de publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, y de cognoscibilidad *erga omnes*.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de varios títulos competenciales estatutarios contemplados en el artículo 8.1.8; 30, 31 y 32 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la naturaleza jurídica de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales.

Tercera

Se ha respetado el cauce formal para la elaboración de la norma y en cuanto a las observaciones concretas sobre su articulado nos remitimos a lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto del presente dictamen.

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