

En Logroño, a 20 de diciembre de 2005, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

118/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Empresas de Inserción de La Rioja y se regulan los requisitos para la calificación e inscripción en dicho Registro.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 8 de marzo del presente año, la Directora General de Empleo y Relaciones Laborales acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de disposición de carácter general con objeto de crear y regular el Registro administrativo público que permita la calificación e inscripción de las Empresas de Inserción, requisitos para la calificación, organización del Registro y procedimiento administrativo, a través de sendos Proyectos de Decreto y de Orden de desarrollo.

En este Acuerdo, se designa al Servicio de Relaciones Laborales y Economía Social como órgano responsable de instruir el procedimiento y de redactar el primer borrador de las disposiciones proyectadas.

Segundo

El Servicio responsable elabora, el 30 de mayo, el primer borrador del Decreto y la Memoria justificativa de la propuesta, en la que refiere el marco normativo; finalidad y justificación de la oportunidad de la norma, que no es otra que el desarrollo reglamentario de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de La Rioja, de Inserción Sociolaboral; estructura y contenido; proceso de elaboración; justificación de no incluir estudio económico, por cuanto la creación del Registro y la regulación de los requisitos de calificación e inscripción, obligaciones derivadas y supuestos de pérdida de la calificación no comporta la realización de inversión o gasto adicional; y, finalmente, la no derogación de ninguna disposición vigente, al no existir en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja norma alguna anterior sobre la materia objeto de regulación.

Tercero

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo elabora también una Memoria, fechada el 15 de junio, referida conjuntamente a las dos normas proyectadas, el Decreto y la Orden de desarrollo.

Cuarto

El 27 de junio, emite informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, informe referido a las dos normas proyectadas. En relación con el Proyecto de Decreto, plantea dudas sobre la naturaleza del Registro, pese a que el Proyecto dice expresamente que no tiene efectos constitutivos.

Quinto

La Dirección General de los Servicios Jurídicos informa favorablemente el Proyecto de Decreto el 29 de junio, limitando sus consideraciones, en cuanto al texto del proyecto de Decreto, a una supuesta contradicción ente los puntos 2 y 3 del artículo 2º y a la conveniencia de numerar los tres puntos en que se subdivide el apartado e) del punto 3 del artículo 3º.

Sexto

A raíz de este informe, el 19 de julio se elabora por el Servicio responsable un segundo borrador del Decreto, que introduce ligeras modificaciones, atendiendo las sugerencias de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Séptimo

La Secretaría General Técnica elabora una nueva Memoria, añadiendo las vicisitudes posteriores de la norma proyectada, en concreto, las modificaciones introducidas como consecuencia de los informes del S.O.C.E. y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Concluye recordando el carácter preceptivo de los dictámenes del Consejo Económico y Social y de este Consejo Consultivo.

Octavo

El Consejo Económico y Social emite su dictamen el 15 de septiembre, haciendo determinadas observaciones y sugerencias.

Sobre dicho dictamen, el 10 de noviembre, realiza consideraciones detalladas el Servicio de Relaciones Laborales y Economía Social, admitiendo alguna de las sugerencias y justificando el rechazo de las restantes. Y redacta el borrador, de fecha 11 de noviembre, que se somete a nuestro dictamen.

Noveno

Finalmente, el 14 de noviembre, la Secretaría General Técnica elabora una tercera Memoria, que complementa las anteriores al añadir los últimos trámites del *iter* procedimental seguido por la norma cuyo borrador definitivo se dictamina.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 14 de noviembre de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 21 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 21 de noviembre, registrado de salida el día al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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 del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo nuestro dictamen, al ser el Proyecto del Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la legislación autonómica, en concreto la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral.

Igual carácter preceptivo establece el art. 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.

De esta forma lo ha recordado constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, iniciándose con la Sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. 342), dictada en un recurso extraordinario de revisión, seguida por la de 17 de noviembre de 1995, recaída en un recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o Leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior Sentencia de 3 de junio de 1996 (Ar. 9926), la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis ésta que se reitera en posteriores Sentencias, de fechas de 18 y 26 de diciembre de 1997 (Ar. 517 y 1354) y que se contempla igualmente en las de 25 de febrero y 3 de junio de 1998 (Ar. 1810 y 5520).

Esta preceptividad ha sido confirmada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas

-y sus posteriores modificaciones-, incluso declarando la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria dictada sin previo dictamen del Organo Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad, baste recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 1999.

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 28.10 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.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de Disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 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 sólo como garantía de acierto en su elaboración sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Esta normativa es aplicable al haberse iniciado el procedimiento de elaboración de la norma con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que viene a sustituirla.

Por ello, procede 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 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es aleatoria, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo, de manera clara e íntegra y de acuerdo con un criterio de ordenación

cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente.

En el presente caso, inicialmente sólo se incluyó en el expediente el borrador final de la norma proyectada, fallo subsanado a requerimiento de este Consejo.

B) Iniciación.

El Proyecto de Decreto que se somete a nuestra consulta ha sido elaborado a iniciativa de la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales, tal y como se desprende del acuerdo que acompaña al primer borrador.

Respecto a la competencia para adoptar la Resolución de iniciación del procedimiento de elaboración de una concreta disposición general, éste Consejo viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar, y sólo *en su caso* la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del *órgano administrativo competente por razón de la materia*. Finalmente, el artículo 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el informe y tramitación de disposiciones normativas.

En consecuencia y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de quién es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento, debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente.

C) Memoria justificativa.

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 este caso, existe la Memoria *inicial* elaborada por el Servicio de Relaciones Laborales y Economía Social y otra de la Secretaría General Técnica.

Posteriormente, una Memoria *intermedia* y otra *final* de la Secretaría General Técnica cumpliendo, sobradamente, las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que su lectura ofrece una visión de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

D) Estudio económico.

La Memoria justificativa inicial y las sucesivas no incluyen el Estudio económico a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, por considerar que la norma proyectada no comporta la realización de inversión o gasto adicional a los previstos en el presupuesto de la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales, y que los gastos que su funcionamiento ordinario puedan generar se financian a través de las percepción de la Tasa por servicios generales de la Administración.

E) Tabla de derogaciones y vigencias.

No contiene, lógicamente, al no existir norma alguna anterior en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre la materia objeto de regulación.

F) Audiencia corporativa.

No queremos insistir en la distinción, estudiada en buen número de dictámenes anteriores, entre este requisito y el de información pública previsto en el art. 68-1º de la Ley 3/1995 para los supuestos en que la Ley lo disponga o así lo acuerde el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, que no es el presente caso.

La audiencia a los ciudadanos afectados por la norma en proyecto, directamente o a través de las organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa,

ya consagrada en el art. 105-a) de la Constitución, resulta exigible por aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En el presente caso, entendemos que este trámite queda cumplido al someterse el Proyecto de Decreto al dictamen del Consejo Económico y Social, órgano en el que se encuentran incluidos los representantes de intereses económicos y sociales.

G) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67.4 de la Ley 3/1995, según se hace constar en el quinto de los antecedentes del asunto.

H) Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

Se cumplió este requisito emitiendo el S.O.C.E. su informe en los términos que se han recogido en el antecedente cuarto.

Por todo lo expuesto en este Fundamento, se concluye que el procedimiento en la elaboración de este Decreto cumple con todos los requisitos establecidos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el Decreto proyectado.

Ya hemos anticipado que la norma proyectada se dicta en desarrollo de la Ley 7/2003, de 25 de marzo, de Inserción Sociolaboral, cumpliendo lo establecido en el artículo 23 de dicha Ley, que prevé la creación por vía reglamentaria de un Registro administrativo de Empresas de Inserción adscrito a la Consejería competente en materia de empleo, que será público y emitirá las certificaciones que correspondan, respecto de aquellas Empresas de inserción que tengan su domicilio social en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Consiguientemente, el título que ampara la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el reglamento ejecutivo que dictaminamos es el mismo que amparó la Ley que desarrolla, que no es otro que el de la ejecución de la legislación estatal en materia laboral, título competencial recogido en el art. 11. Uno. 3 del vigente Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Además, del artículo 23 de la Ley de Inserción Sociolaboral, que contiene aquella previsión concreta de creación por vía reglamentaria del Registro de Empresas de Inserción Sociolaboral, la Disposición Final Segunda contiene una habilitación normativa genérica,

facultando al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo y aplicación de la Ley.

Cuarto

Breve consideración en cuanto a su contenido.

En la elaboración del borrador definitivo sometido a nuestro dictamen, se han ido teniendo en cuenta las alegaciones y sugerencias del S.O.C.E., de los Servicios Jurídicos y algunas de las del Consejo Económico y Social.

Tan solo un breve comentario a la cuestión planteada, tanto por el S.O.C.E. como por los Servicios Jurídicos, sobre la aparente contradicción o dudas que planteaba la naturaleza de la inscripción, según los puntos 2 y 3 del artículo 2^a del Proyecto de Decreto, en cuanto negaba a tal inscripción efectos constitutivos para las empresas calificadas e inscritas, pero la consideraba condición necesaria para que una Empresa de Inserción pudiera acceder a los programas de ayudas y subvenciones que el Gobierno de La Rioja establezca y articule para este tipo de empresas.

La versión definitiva del Proyecto que dictaminamos mantiene el contenido de dichos puntos, aunque pasa al segundo parte del primero anterior, con lo cual persiste la contradicción o dudas denunciadas.

La contradicción es más evidente si tenemos en cuenta que el artículo 21 de la Ley 7/2003, de Inserción Sociolaboral, de la que la norma proyectada constituye desarrollo reglamentario, define las Empresas de Inserción como "*aquellas que **debidamente calificadas realicen cualquier actividad...***", o con el art. 3º.2 de la propia norma que dictaminamos. Entendemos aconsejable, para evitar discusiones bizantinas, que el precepto se limite a fijar los efectos positivos de la inscripción: constancia y publicidad de los actos y datos de los que trae causa y requisito necesario para acceder a las ayudas y subvenciones del Gobierno de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

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