

En Logroño, a 8 de septiembre de 2006, 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

60/06

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja, en relación con el Proyecto de Decreto que se crea el Foro de la Inserción Sociolaboral de La Rioja

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja nos remite para dictamen el referido Proyecto de Decreto, integrado por la siguiente documentación:

1. Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del reglamento por el que se crea el Foro de Inserción Sociolaboral en La Rioja, firmada por el Gerente del Servicio Riojano de Empleo, el 2 de noviembre de 2005.
2. Primer borrador del citado proyecto de Decreto.
3. Memora justificativa del Anteproyecto de Decreto del Gobierno de La Rioja (sic) por el que se crea el Foro de Inserción Sociolaboral, de 7 de marzo de 2006, elaborada por el Responsable del programa, con el visto bueno del Gerente del Servicio Riojano de Empleo.
4. Oficio dirigido a varias Direcciones Generales, Ayuntamiento de Logroño, ADER, Federación Riojana de Municipios y Provincias; Sindicatos y Asociaciones, por las que se pone de manifiesto el expediente a los efectos del artículo 36 de la Ley 4/2005.
5. Las Alegaciones presentadas en el trámite de audiencia.
6. Segundo borrador de la norma.
7. Informe sobre las alegaciones presentadas al borrador del Anteproyecto de Decreto por el que se crea el referido Foro, suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo el 21 de marzo de 2006.

8.Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto de Decreto, de la Secretaria General Técnico, de 21 de marzo de 2006.

9.Memoria Inicial de la Secretaría General Técnica de 21 de marzo de 2006, expresiva de los antecedentes y marco normativo en que se ha de insertar la norma proyectada, la valoración de su oportunidad y su justificación, la finalidad de la norma, su estudio económico, la tabla de las disposiciones afectadas, las consultas efectuadas, y el análisis de los informes y trámites pendientes de cumplimentar.

10.Informe emitido por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de las Administraciones Públicas y Política Local de 6 de abril de 2006.

11.Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de La Rioja, emitido el 26 de mayo de 2006.

12.Otra llamada “Memoria inicial” de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo de fecha de 30 de mayo de 2006, idéntica a la de 21 de marzo, con adición de la valoración de los informes jurídicos emitidos por el SOCE y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

13.Tercer borrador de la norma proyectada.

14.Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja emitido el 14 de junio de 2006.

15. Otra llamada “Memoria Inicial” de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y de Empleo de 19 de julio de 2006, en la que ahora, además de sumar las anteriores, recoge la valoración de las alegaciones expresadas en el Dictamen emitido por el CES.

16.Cuarto borrador, el que se somete consideración de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de julio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 25 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, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 26 de julio de 2006, 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

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En el presente caso, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo no plantea ningún género de dudas, habida cuenta de naturaleza ejecutiva del reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta con el objeto de desarrollar la previsión legal de la Disposición Final Segunda de la Ley 7/2003, que preveía la creación de un Foro de Inserción Sociolaboral, remitiéndose a un futuro reglamento para la configuración de su composición, régimen y funcionamiento; que es lo que ahora viene a satisfacer el Anteproyecto de disposición elevada a consulta.

En cuanto al ámbito de este 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, de adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respecto del principio de jerarquía normativa, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda

quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno derecho expresados en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de reglamento se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Dentro del Título III, el Capítulo I de esta Ley 4/2005, se dedica a los Reglamentos, y en especial su Sección 2ª, al procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, a cuyas disposiciones hemos de acudir para examinar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

1. Iniciación.

Dispone expresamente el artículo 33 de la Ley 4/2005, en relación con el órgano competente para acordar el inicio del expediente cuanto sigue:

“ 1. El procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia.

2. La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.

Por razón de la materia, la competencia para disponer el inicio de este expediente se residencia en la Consejería de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja, y en concreto en el titular del Departamento, pues así ha sido precisado reiteradamente por este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes 122 y 125/2005.

En el presente caso, no se ha dictado el acuerdo de inicio por la autoridad competente, pues ha sido adoptado por el Gerente del Servicio Riojano de Empleo, cuando, en nuestro criterio y en todos los casos, la competencia corresponde al Consejero competente por razón de la materia.

Así lo hemos señalado en nuestros Dictámenes 122 y 125/2005, en los que se contiene la doctrina siguiente, que debemos ahora reiterar:

“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”.

Esta es la doctrina que resulta de la aplicación de las citadas normas. Ningún inconveniente legal existe para, modificando las disposiciones reglamentarias correspondientes -en particular, el Decreto 37/2003, de 15 de julio, recientemente modificado-, que se atribuya la competencia al Centro directivo competente por razón de la materia, de acuerdo con la interpretación que sigue la Administración en la práctica. Pero, en tanto ello no suceda, la competencia corresponde al Consejero competente.

2. Elaboración del borrador inicial y memoria justificativa.

En cuanto a éste, el artículo 34 de la Ley 4/2005 dispone expresamente que:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

Pues bien, al amparo de este precepto, hemos de examinar el grado de cumplimiento de estos trámites procedimentales en el expediente sometido a la consulta preceptiva.

En concreto, debidamente indexado el expediente, lo primero que hallamos es el primer borrador de la norma proyectada, y se une al mismo una Memoria justificativa expresiva del marco normativo y oportunidad de la norma, de su contenido, de su estudio económico, de las disposiciones a las que afectará y de los informes necesarios para su tramitación. Data del 7 de marzo de 2006, con el visto bueno del Gerente del Servicio Riojano de Empleo.

En lo tocante al apartado 3º del artículo 34 de la Ley 4/2005, que exige un estudio económico de la norma, en los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, la norma que dictaminamos, pese a que crea un nuevo órgano, el Foro de Inserción Socio laboral, adolece de un estudio económico. Cuestión ésta que ha de ser subsanada antes de su aprobación definitiva.

3. Anteproyecto de reglamento.

Dispone a continuación, el artículo 35 de la Ley 4/2005:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

Este trámite se encuentra debidamente cumplimentado por la disposición reglamentaria que examinamos, acordando tanto la sumisión del Anteproyecto al trámite de audiencia corporativa.

4. Trámite de audiencia.

Según el artículo 36 de la Ley 4/2005:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.

b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En cumplimiento de este precepto, fueron consultadas y se les concedió un plazo de quince días para formular alegaciones, las siguientes entidades y corporaciones: Ayuntamiento de Logroño; Federación Riojana de Municipios; Federación Riojana de Empresarios; U.G.T; CC.OO; Pioneros; Caritas; Chavicar; Labor; y la empresa de inserción sociolaboral “El Trastero”.

Por conducto interno, fueron también consultados otros Centros Directivos adscritos a distintas Consejerías, como lo son, la Dirección General de Empleo, la Dirección General de Familia, la Dirección General de Justicia e Interior y la de Educación.

De todas las asociaciones y entidades consultadas presentaron sus oportunas alegaciones al texto normativo proyectado las siguientes: La Directora General de Empleo y Relaciones Laborales; la Jefa de la Unidad de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Logroño; la FER; La Agencia de Desarrollo de La Rioja; la U.G.T; CC.OO.; la Fundación “Pioneros”; y la empresa de inserción social “*El Trastero*”.

Todas estas alegaciones fueron analizadas jurídicamente, procediendo a su estimación o en su caso, a su rechazo en un informe obrante en el expediente emitido el 21 de marzo de 2006, y suscrito por la Secretaria General Técnico de la Consejería de Hacienda, previo a la emisión de un segundo borrador.

Ante la amplia y diversa gama de consultas cursadas, entendemos que el trámite de audiencia se ha cumplido satisfactoriamente.

Tras estas alegaciones, se formula un segundo borrador de la disposición reglamentaria.

5. Información y participación.

A tenor del artículo 37 de la Ley 4/2005:

“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública

La información pública tendrá por objeto facilitar la más amplia participación de los ciudadanos. En su comunicación y desarrollo se procurará el uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que contribuyan a facilitar la efectiva participación.

El plazo de información pública será adecuado a la naturaleza de la disposición y en ningún caso, inferior a veinte días. La determinación del plazo corresponderá al órgano que decida su procedencia”.

Con gran acierto esta nueva Ley, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, ha querido distinguir en la instrucción de estos procedimientos especiales por los que se encauza el ejercicio de la potestad reglamentaria, dos trámites distintos y a veces complementarios: de un lado, la audiencia individual o corporativa –siguiendo lo predicado por el artículo 105 a) de la Constitución-; y por otro, el de información pública.

Si bien la audiencia es calificada legalmente, como regla general, de forma preceptiva “*deberá someterse*”, - tal y como se colige del artículo 36.1º de la Ley 4/2005-; la información pública y la participación, gozan del carácter de potestativa, “*Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente*” (artículo 37.1º de la Ley 4/2005).

En el expediente consultado, no se ha considerado necesaria la información pública.

6.- Intervención de los Entes locales.

Dispone el artículo 38 de la Ley 4/2005 que,

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de éstos”.

Dado que la materia tratada en el proyecto de disposición reglamentaria no afecta al ámbito competencial de las Entidades Locales no es precisa su intervención, no obstante se sometió a consulta de la Federación Riojana de Municipios y al Ayuntamiento de Logroño.

7. Informes y dictámenes preceptivos.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente se han respetado los informes preceptivos siguientes:

-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, dictado en aplicación del artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, por cuanto afecta a una

materia de carácter organizativa y procedimental, y, por ende, goza del carácter de preceptivo. Fue emitido el 6 de abril de 2006, y en él expresa la conformidad de la norma.

-Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad. Con fecha de 26 de mayo de 2006, el Anteproyecto de reglamento (en la terminología empleada por el artículo 39.3º de la Ley 4/2005) es informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, una vez cumplimentados todos los trámites anteriores, como último informe jurídico, pero previo a los que las leyes especiales establezcan como preceptivos, como lo es, en este caso, el Dictamen del Consejo Consultivo *ex* artículo 11, c) de la Ley 3/2001.

Se ha de advertir que, tras los Informes del SOCE y de los Servicios Jurídicos, se procede a emitir otra “Memoria inicial” y a redactar otro borrador, el tercero, que se somete a consulta del Consejo Económico y Social.

-Dictamen del Consejo Económico y Social: Dado que afecta a las materias contenidas en la Ley 6/1997, de 18 de julio, se eleva también a la consulta preceptiva de este órgano consultivo. Emite su informe con posterioridad a los Servicios Jurídicos, el 14 de junio de 2006. Tras el Dictamen de este Consejo, se redacta otra “Memoria inicial” y un cuarto borrador, que es el que ahora se somete al Consejo Consultivo.

Esta práctica de redacción de varios borradores incorporados al expediente ya ha sido valorada en múltiples Dictámenes de este Consejo, recogidos en las *Observaciones y Sugerencias* elaboradas en la Memoria correspondiente al año 2002. Basta con que existan dos borradores, uno inicial, en el que, tras un examen exhaustivo de la materia, se proceda a su articulación con visos de seriedad; y otro final, en el que se corrijan defectos materiales o formales que hayan sido advertidos durante la instrucción del procedimiento. A esta idea responde actualmente el contenido del artículo 40 de la Ley 4/2005.

8. Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.

Preceptúa el artículo 40 de la Ley 4/2005 que,

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.”

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La integración del expediente en el supuesto que informamos se aleja en todo punto de la realidad de la norma, pues, pese a que existen tres documentos llamados “Memoria inicial”, no encontramos la “Memoria final” exigida legalmente; trámite donde la Secretaria General Técnica debería haber procedido al análisis de las distintas alegaciones, matizaciones y observaciones formalizadas en el trámite de audiencia o en los informes jurídicos preceptivos, en unidad de acto, y no de forma independiente para cada uno de aquellos, como ocurre en el expediente tramitado, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas.

Es mas, a tenor del artículo 40 de la Ley 4/2005, esta Memoria es la que sirve para justificar la admisión o el rechazo de las observaciones, en la que se ha de presenciar la debida motivación del rechazo o el cambio normativo que va a experimentar la norma ante el supuesto de que se acojan algunas de aquéllas.

Además, el artículo 40.1º *in fine* de la Ley 4/2005, exige que la Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto. Pues bien, todo ello se ha obviado en el expediente, pues ninguna de las llamadas “Memorias iniciales” satisfacen las exigencias legales de nuestra Ley autonómica.

Teniendo en consideración que nos hallamos todavía en la fase previa de aprobación del Anteproyecto, los defectos formales observados constituyen meras irregularidades no invalidantes del procedimiento, que han de ser subsanadas, tras la evacuación del presente Dictamen, con carácter previo a la redacción de la Memoria final y aprobación del Proyecto de Decreto que se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno (artículos 41 y 42 de la Ley 4/2005).

En particular, tampoco puede evitarse la redacción de una Memoria económica, pues la entrada en vigor de la norma proyectada y la creación y funcionamiento del Foro de Inserción Sociolaboral necesariamente generará gasto público.

Tercero

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

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.

Hemos de partir, de nuestra Constitución, y así el artículo 9.2º CE ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país, lo que conlleva la necesidad de establecer por parte de aquellos, los cauces que faciliten dicha participación, y de manera especial la de las personas que por diversas circunstancias se encuentren en situación o grave riesgo de exclusión social.

Siguiendo el mandato constitucional, el Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por la LO 3/1982, tras la reforma operada por la LO 2/1999, proclama en su Título Preliminar, en concreto en su artículo 7. Dos, cuanto sigue:

“Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano”.

Por ello, los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja tienen reconocida estatutariamente la competencia para promover todas aquellas acciones tendentes a mejorar las condiciones de vida y de trabajo y a incrementar la ocupación y el crecimiento económico, debiendo para ello impulsar políticas activas, como lo son las recogidas en la Ley 7/2003, de Inserción Sociolaboral (artículo 7.Tres del Estatuto de Autonomía).

Al amparo de tal cobertura estatutaria, nuestra Comunidad Autónoma goza de competencia exclusiva para la creación de un Foro de Inserción Sociolaboral donde atender a de los grupos sociales necesitados, así como la puesta en marcha de mecanismos de solidaridad hacia los sectores en riesgo de exclusión social, -los marginados-, de tal forma que procure su integración e incorporación al proceso de desarrollo económico y social y así, evitar, en todo caso, las formas más drásticas de exclusión y discriminación sociales.

Engarza la declaración del artículo 7 del Estatuto de Autonomía con los siguientes títulos estatutarios concretos, que confieren la suficiente cobertura competencial al proyecto normativo que ahora se dictamina, y son:

-Como *competencia exclusiva*, el previsto en el artículo 8 Uno.30, “Asistencia y servicios sociales”.

-Como *competencia exclusiva*, su potestad de autoorganización y de creación de nuevos órganos con competencias legalmente determinadas (artículo 26).

-Como *competencia concurrente*, de ejecución de la legislación del Estado, el de ejecución de la legislación estatal en materia laboral (artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía), habiendo asumido la Comunidad Autónoma de La Rioja por Reales Decretos 41/1999, de 15 de enero y 1.379/2001, de 7 de diciembre, la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

La decisión de crear un Foro de Inserción Sociolaboral, previsto en la Ley 7/2003, de Inserción sociolaboral, queda amparado, por un lado, en el título competencial de *políticas sociales tendentes a evitar la marginación social*; y, por otro lado, en el título competencial que engarza directamente con las *políticas activas de empleo* (en este caso, enfocadas a la integración laboral de las personas especialmente desfavorecidas), ambas de competencia de nuestra Comunidad Autónoma.

Lógico corolario de lo expuesto es la afirmación de la competencia de nuestra Administración regional para reglamentar la materia elevada a nuestro conocimiento.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto.

Vista la existencia de título estatutario suficiente y dado que estamos ante un reglamento ejecutivo que pretende la adecuación a la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción sociolaboral, hemos de pasar al estudio de los preceptos legales que habilitan para este caso el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La falta de un empleo es la principal causa de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad en los niveles de renta y riqueza y, por tanto, de oportunidades de las personas; por ello, en un marco de políticas activas de empleo, como las que se vienen desarrollando en La Rioja, adquiere una especial relevancia la Ley de inserción sociolaboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión, ya que la ayuda personalizada para la búsqueda de empleo parece ser una de las intervenciones más

efectivas para la mayoría de las personas en desempleo, combinada con programas de formación específicos atendiendo a las características de personas o grupos concretos.

A este objetivo se vienen destinando importantes partidas presupuestarias desde la celebración de la Cumbre de Luxemburgo que han permitido diversificar los programas por colectivos con notables respaldos económicos de iniciativas comunitarias y potenciar una estrecha colaboración entre las instituciones responsables de los servicios sociales y la economía y el empleo.

Pero combatir el desempleo de larga duración o el procedente de la exclusión social exige reforzar sinergias entre todos los agentes políticos, sociales y económicos y la propia sociedad riojana con el fin de hacer frente a las demandas existentes de una manera eficaz y dando respuesta al mismo tiempo a las nuevas necesidades y a las circunstancias cambiantes.

En síntesis, lograr una sociedad no excluyente, cohesiva y abierta, basada en la solidaridad y la igualdad y una elevada calidad de vida para el conjunto de la sociedad es lo que se pretendió con la redacción de la Ley 7/2003.

La Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión de La Rioja, establece, entre otras cuestiones, la coordinación de los sistemas públicos de empleo y de servicios sociales. Prevé la creación de Equipos de incorporación sociolaboral que, constituidos, como mínimo, por un tutor de empleo y un trabajador social, tienen como misión promover la incorporación social de las personas en situación o riesgo de exclusión y servir como referente a través del acompañamiento en todo el proceso de inserción. Este nuevo enfoque de intervención conjunta de los sistemas públicos de empleo y de servicios sociales ha requerido para su aplicación de una reflexión técnica respecto al procedimiento que se debe seguir en la constitución y en los cometidos de estos Equipos.

A partir de la revisión de referencias teóricas y de diversas experiencias profesionales, se han utilizado las herramientas tradicionales de intervención social, desde una visión integral. Se ha pretendido trascender los límites que separan las acciones concretas de los servicios públicos implicados y contribuir con una propuesta metodológica que integre la actuación de todos los agentes sociales llamados a vincularse en los itinerarios de inserción.

Otra de las fórmulas para la consecución de dichos objetivos fue la previsión contenida en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción sociolaboral, a cuyo tenor el Legislador autonómico dispuso que:

“Se creará un Foro de la Inserción Sociolaboral para facilitar la participación de las Administraciones Públicas, de los agentes sociales y económicos y de las entidades que operan en este ámbito, cuya composición, régimen y funcionamiento se desarrollarán reglamentariamente”.

Con ello se evidencia la existencia de la suficiente cobertura legal, de la norma reglamentaria proyectada.

Quinto

Observaciones concretas a su articulado.

La Ley 7/2003 es ahora el parámetro de control del articulado de la norma proyectada, considerando debidamente motivada la justificación de la misma. La norma autonómica no ha fijado ningún límite en torno a la configuración del Foro, ni sobre su composición, ni sobre su funcionamiento, pues, sin más, procede a conceder al Ejecutivo una remisión normativa en blanco.

Tras el análisis del articulado del Anteproyecto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo, consideramos que cae dentro de la potestad normativa del Gobierno la libre configuración de este órgano colegiado de participación de diversos agentes tanto públicos como privados, y de naturaleza eminentemente consultiva, pues así destacan las funciones o competencias encomendadas en el artículo 3.

Por lo que respecta a su régimen de funcionamiento, *quórum*, mayorías para la adopción de acuerdos y la forma de su expresión de sus actos, los preceptos reglamentarios se ajustan a las normas que para el funcionamiento de los órganos colegiados han fijado los artículos 22 a 27 de la Ley 30/1992 y la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo del artículo 8.Uno.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales de elaboración de reglamentos establecidos en los arts. 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con las salvedades hechas en relación con la competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento, y sobre la necesidad de redactar un estudio económico sobre los efectos de la norma.

Tercera

El Proyecto de Decreto se ajusta al Ordenamiento jurídico.

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