

En Logroño, a 12 de enero 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**4/05**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja sobre el proyecto de Decreto por el que se adapta el Decreto 24/2001, por el que se regulan las prestaciones de inserción social de la Ley 7/2003, de Inserción Socio Laboral.

## **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 adapta el Decreto 24/2001, por el que se regulan las prestaciones de inserción socio laboral de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Socio Laboral. 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. Acuerdo dictado por la Directora General de Recursos y Servicios Sociales de la referida Consejería de 5 de diciembre de 2003, por el que se ordena el inicio del expediente (folio 1).
2. Memoria justificativa de la norma proyectada redactada por la Directora General de Recursos y Servicios Sociales de 5 de diciembre de 2003 (folios 2 y 3).

3. Primer borrador del texto proyectado con la denominación de “Decreto por el que se adapta el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social, a las previsiones de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral” (folios 4 a 7). Este primer borrador data de 20 de noviembre de 2003.
4. Segundo borrador de 7 de julio de 2004, con igual título (folios 8 a 14).
5. Informe del Secretario General Técnico de la Consejería referida, de 9 de julio de 2004, emitido sobre el segundo borrado (folio 15).
6. Certificación del Secretario del Consejo de Bienestar Social de 12 de julio de 2004 (folio 16).
7. Oficio del Secretario General Técnico de la Consejería referida de 12 de julio de 2004 remitiendo el texto del segundo borrador a la Gerencia del Servicio Riojano de Empleo de la Consejería de Hacienda y Empleo (folio 17).
8. Informe del Gerente del Servicio Riojano de Empleo de 22 de julio de 2004 (folio 18).
9. Oficio del Secretario General Técnico de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales de 27 de septiembre de 2004, remitiendo el segundo borrador de la norma proyectada, para informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma (folio 19).
10. Informe de la Letrada de los Servicios Jurídicos de 7 de octubre de 2004 (folio 20).
11. Informe del Servicio de Coordinación Administrativa de 25 de octubre de 2004, por el que se observa la necesidad de elevar el expediente a conocimiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (folio 21).
12. Oficio de la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales de 26 de octubre de 2004, remitiendo el expediente al Consejo Económico y Social de La Rioja (folio 22).
13. Dictamen del CES de La Rioja de 7 de diciembre de 2004, introduciendo una serie de observaciones al articulado de la norma proyectada (folios 23 a 27).
14. Informe del Centro Gestor sobre las observaciones emitidas por el CES de La Rioja (folios 28 a 30).
15. Informe de propuesta de aprobación de 13 de diciembre de 2004 emitido por el Secretario General Técnico (folios 31 y 32).
16. Oficio del Secretario General Técnico de 13 de diciembre de 2004 recabando el informe de la Intervención Delegada (folio 33).
17. Informe del Interventor Delegado de 15 de diciembre de 2004 (folios 34 y 35).
18. Estudio Económico de la norma proyectada, realizado por la Dirección General de Recursos y Servicios Sociales el 20 de diciembre de 2004 (folios 36 y 37).
19. Informe final del Secretario General Técnico de 22 de diciembre de 2004 (folios 38 y 39).
20. Tercer borrador del proyecto de Decreto de 22 de diciembre de 2004, texto definitivo de la norma proyectada, que se eleva a conocimiento de este Consejo Consultivo (folios 40 a 46).
21. Memoria de la Secretaria General Técnica de 6 de febrero de 2004, relativa a la tramitación del expediente (folios 31 a 33).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 27 de diciembre de 2004 , registrado de entrada en este Consejo el 29 de diciembre de 2004, 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 29 de diciembre de 2004, registrado de salida el día 30 de diciembre de 2004, 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 de reforma de otra reglamentaria dictada en desarrollo, primero, de la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, fruto de la cual fue el Decreto 24/2001, de 20 de abril; y ahora, de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral, por lo que resulta necesaria la adecuación de aquél a ésta norma legal; finalidad que pretende colmar la nueva disposición reglamentaria que ahora se eleva a consulta.

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 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, LPAC).

**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, 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 artículos 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, en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Estos preceptos no se han visto afectados por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

**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 (artículo 67.1º Ley 3/1995), y en concreto dentro de este Departamento, por el Centro Directivo habilitado para acordar el inicio de estos expedientes, esto es, por la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales de dicha Consejería, al abrigo de lo dispuesto en el artículo 1 d) 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 dos memorias, una de 15 de diciembre de 2003, expresiva de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995) emitida, por el Centro Directivo, es decir por la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales. En ella se detalla el marco normativo en que se ubica la norma proyectada, la justificación de la oportunidad y necesidad de la norma, ante todo, de su adecuación a la nueva Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral y data de 5 de diciembre de 2003. La segunda, la final de 22 de diciembre de 2004, es la que se adjunta al tercer borrador que se eleva a conocimiento de este Consejo Consultivo. La misma no recibe la denominación de “Memoria”, sino de “Informe” emitido por el Secretario General Técnico de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales, que recoge todas las incidencias del *iter* procedimental y la valoración de las alegaciones.

Este Consejo ha venido exigiendo 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, si bien a la segunda se la denomina como “Informe”.

## **C) Estudio económico:**

La Memoria inicial de 5 de diciembre de 2003, no contenía ningún estudio de carácter económico. Sin más, se limitaba a señalar que: *“las modificaciones introducidas tendrán una mínima incidencia económica, por lo que no será preciso realizar previsiones específicas de financiación adicional”*. Ello no obstante y en virtud de lo expuesto en el informe del Interventor Delegado de 15 de diciembre de 2004, que aconseja, al amparo del artículo 67.3º de la Ley 3/1995, que se realice un estudio económico de la norma proyectada; y así obra en el expediente, bajo la denominación de “Incidencia Presupuestaria del Proyecto de Decreto”, tomando como referencia el número máximo de beneficiarios de actuaciones prestacionales (Ingreso Mínimo de Inserción, Ayudas de Inclusión Social y Ayudas de Emergencia Social), otorgadas durante el año 2004, y teniendo en cuenta una previsión del incremento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) en un 2 %.

En conclusión, el estudio económico de la norma, en principio con referente para el año 2005, pues se atiende a la asignación presupuestaria de los Presupuestos de la

Comunidad Autónoma de La Rioja para dicho año, es adecuada al principio presupuestario de estabilidad, tanto cuantitativa como cualitativa.

**D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas:**

La primera Memoria de 5 de diciembre de 2003, la que justifica la conveniencia u oportunidad de la norma, especifica el marco normativo en que se inserta, dada la necesaria adecuación del Decreto 24/2001, de 20 de abril, a las nuevas exigencias introducidas por la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral, matizando que no es necesaria la redacción de una tabla de vigencias, a que alude el art.67.3 de la Ley 3/1995, dado que se especifican en la nueva norma reglamentaria los preceptos del Decreto 24/2001 que van a ser reformados.

**E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja:**

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración (artículo 67.4º Ley 3/1995).

**F) Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja:**

Ya que el contenido de la norma proyectada versa sobre una materia “socio-económica” se ha de dar preceptiva audiencia al Consejo Económico y Social de La Rioja, dada su naturaleza de organismo de carácter consultivo de la Comunidad Autónoma en dicha materia socio-económica, configurado como un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y en cuya composición se asegura la presencia de los distintos sectores sociales de la Comunidad (artículos 2 y 5 de la Ley 5/1997, de 18 de julio, reguladora del CES).

La materia sobre la que versa el proyecto de disposición reglamentaria, en definitiva, la regulación del régimen jurídico sustantivo y procedimental de las prestaciones de inserción social previstas en la Ley 7/2003, procediendo a la adecuación del Decreto 24/2001, a la nueva legislación sociolaboral, introducida por la referida norma legal, cae plenamente dentro del marco objetivo de competencias del Consejo Económico y Social de La Rioja. Este trámite, se hace preceptivo, si bien, no vinculante (Dictámenes 35/03 y 65/03); y se entiende debidamente cumplimentado, dada la incorporación al expediente del Dictamen emitido el 29 de octubre de 2004.

### **G) Información pública y audiencia corporativa a los interesados.**

Dispone el artículo 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 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 artículo 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 artículo 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, expuesto todo lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite.

Se advierte, en este caso, que no ha existido ni el trámite de audiencia ni el de información pública, por lo que hemos de analizar su trascendencia para la validez de la norma. Ciertamente, en los reglamentos internos o administrativos, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala 3ª de 19-1-1996, Ar. 434 y de 16-4-1999, Ar. 5023), ha aclarado que no es preceptiva la audiencia ni la información pública. De esta misma forma, se ha pronunciado este Consejo Consultivo (Dictamen 56/2001, entre otros), cuando la norma proyectada, tiene exclusivamente un carácter organizativo o de orden interno, por aplicación analógica del artículo 24.1, e) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto éste afectado por la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

La naturaleza de la norma proyectada ha de desplegar indudablemente su eficacia, “*ad extra*”, dirigida a los futuros solicitantes de las prestaciones sociolaborales contempladas en la Ley 7/2003, si bien en el expediente remitido a este Consejo Consultivo no se advierte el cumplimiento ni del trámite de audiencia, aún corporativa, ni del de información pública.

Únicamente consta el traslado al Consejo de Bienestar Social, órgano consultivo y asesor en el que se hallan representados diversos sectores tanto públicos como privados, según previene el Decreto 87/1990, de 11 de octubre. De esta forma, se adjunta una certificación expedida por el Secretario de dicho órgano colegiado de participación de los distintos sectores afectados en materia de política social, y en concreto de inserción sociolaboral, en la que literalmente se colige cuanto sigue:

*“Que transcurrido el plazo de quince días para la formulación de alegaciones al borrador del Decreto 24/2001, de 20 de abril, por la que se regulan las Prestaciones de Inserción Social a las previsiones de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Social, que fue entregado, fuera del orden del día, en la reunión ordinaria del Consejo de Bienestar Social que tuvo lugar el día 10 de diciembre de 2003, no se ha recibido alegación alguna”.*

Dejando a salvo esta última precisión –la no recepción de alegación alguna- hemos de calificar como nula la eficacia de este trámite, pues tratándose el Consejo de Bienestar Social de un órgano colegiado, de participación externa y foro representativo de los diversos sectores afectados en las políticas de inserción social, no se han respetado las normas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados con las consecuencias jurídicas de nulidad previstas en el artículo 62.1, letra e) de la LPAC; pues, el Secretario del Consejo certifica que el borrador fue presentado fuera del orden del día de la sesión ordinaria que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2003, lo que hace suponer que no fue objeto ni de debate ni de votación en el seno de dicho órgano colegiado.

#### **H) Informe del S.O.C.E:**

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del SOCE 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, en la Memoria final, denominada “Informe”, emitida por el Secretario General Técnico de la Consejería, se dice haber elevado el borrador de la norma a consulta del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, habiendo éste emitido su informe el 14 de mayo de 2004. No obstante, dicho informe del S.O.C.E. no consta en el expediente administrativo, recordando en este punto la necesidad de que los expedientes se envíen al Consejo Consultivo de forma completa, para tener una información global, clara e íntegra de los trámites por los que ha ido pasando la norma proyectada.

En conclusión, y salvada la matización hecha sobre el incumplimiento del trámite de audiencia, que puede ser subsanado previamente a la aprobación de la norma o bien ser sometido al debate en el Pleno del Consejo de Bienestar Social, el reglamento proyectado ha respetado el resto de los trámites formales que para la elaboración de Reglamentos preceptúa la Ley 3/1995, en sus artículos 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.

Hemos de partir de la Constitución cuyo 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 impulsar 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 promoción y ayuda de los grupos sociales necesitados de especial atención, así como para 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: a) como competencia exclusiva, el previsto en el art. 8.1.30, EAR`99 sobre “Asistencia y servicios sociales”; y b) como competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral el previsto en el art.11.3 EAR`99, 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 ordenación de las prestaciones económicas previstas en la Ley 7/2003, de Inserción Sociolaboral, queda amparada, por un lado, en el título competencial de políticas sociales tendentes a evitar la marginación social; y, por otro, 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 de reglamento**

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, del Decreto 24/2001, de 21 de abril, regulador de las prestaciones de inserción social, 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 remisión normativa a la potestad reglamentaria del Gobierno la encontramos en los siguientes preceptos de la propia Ley 7/2003:

- **Artículo 20**, que, bajo la rúbrica de “Reglamentación”, remite a un futuro desarrollo reglamentario la normativa reguladora de las prestaciones de inserción sociolaboral, concretando los requisitos de acceso, las obligaciones de los preceptores, su cuantía, así como el régimen jurídico, económico y procedimental de las mismas.

- **Disposición Final Segunda**, que, faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo y aplicación de esta Ley.

#### **Quinto** **Observaciones concretas al articulado**

La Ley 7/2003 es ahora el parámetro de control del articulado de la norma proyectada, considerando debidamente motivada la justificación de la reforma del Decreto 24/2001, regulador de las prestaciones de inserción sociolaboral, a la nueva realidad legislativa, la plasmada por la referida Ley, que coordina los dos sistemas de protección, Empleo y Servicios Sociales, que actúan en el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.

En concreto, y contemplando la legalidad de las prestaciones de inserción sociolaboral, recogida por los artículos 17 a 20 de la Ley 7/2003, hemos de precisar las siguientes matizaciones en cuanto al articulado de la norma reglamentaria sometida a este Consejo Consultivo:

- **Exposición de Motivos**. La misma adolece de una referencia básica, cual es, el apoyo de los títulos estatutarios en que se funda la norma reglamentaria, que dada la coordinación de los dos sistemas de protección, Servicios Sociales y Empleo, son los contemplados en el artículo 8. 1. 30 y 11.3 EAR`99.

Por otro lado, observamos el cumplimiento del trámite de audiencia del Consejo de Bienestar Social, sin completar la fecha de la sesión en que dicho órgano colegiado ha emitido su parecer; lo cual, hace suponer, que habrá sido elevado el tercer borrador a su conocimiento, conllevando, por ello, el correspondiente reproche del carácter incompleto del expediente elevado al Consejo Consultivo.

Y por último, en la Exposición de Motivos no se muestra referencia alguna al último trámite procedimental, previo a la aprobación por el Consejo de Gobierno, cual es la consulta preceptiva elevada a este Órgano Consultivo.

- **Artículo 3. Competencia.** La denominación actual de la Consejería competente en servicios sociales, iniciadora del proyecto normativo contemplada expresamente en el artículo regulador de las competencias, la de Juventud, Familia y Servicios Sociales, a través de su Centro Directivo, la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales, ha de ser sustituida por la mención genérica de "Consejería o Dirección General con competencias en materia de Servicios Sociales".

- **Artículos 8, 31, 51 y 56.** Contemplan una redacción alternativa de géneros masculino/femenino, "*los/las*", refiriéndose a los solicitantes y a los eventuales beneficiarios de las diversas modalidades de prestaciones de inserción sociolaboral, - Ingreso Mínimo de Inserción, Ayudas de Inclusión Social, y Ayudas de Emergencia Social-, considerando imprecisa tal forma de redacción. Como ya hicimos recordatorio en el Dictamen 17/2001, por el que se informó el Decreto 24/2001, que ahora se modifica parcialmente, y tratándose de una cuestión de técnica legislativa más que de orden estrictamente gramatical o de estilo, sugerimos su referencia genérica en masculino, siendo tolerable tal distinción, a lo sumo, en los modelos, formularios o impresos oficiales que expida la Administración autonómica para facilitar la labor de los solicitantes.

- **Artículo 9. Obligaciones.** Es esencial para el mantenimiento de la prestación económica de inclusión sociolaboral en su modalidad de Ingreso Mínimo de Inserción que conste la demanda ininterrumpida de empleo por parte del beneficiario en el Servicio Riojano de Empleo, así como la de no rechazar ninguna oferta de empleo adecuado, con el deber de comunicar al Equipo de Incorporación Sociolaboral cualquier incidencia que implique una oferta laboral. Pues bien, el precepto sigue manteniendo, además del referido Equipo de Incorporación Sociolaboral, una referencia expresa al Servicio Social de Base correspondiente, lo cual no deja de ser contradictorio con el espíritu y la letra de la Ley 7/2003 y con la propia redacción del artículo 2 de la norma reglamentaria proyectada que, siguiendo lo dispuesto por la Sección 2ª del Capítulo I del Título II del referido cuerpo legal, prevé la desaparición de los Servicios Sociales de Base o Comunitarios y la subrogación de todas sus funciones por los nuevos Equipos de Incorporación Sociolaboral (artículos 10 y 11 Ley 7/2003). A lo sumo, podría mantenerse su referencia en una Disposición Transitoria, hasta que resulten constituidos los nuevos Equipos de Incorporación Sociolaboral.

- **Artículo 25. Prórroga.** La prestación sociolaboral, en la modalidad de Ingreso Mínimo de Inserción, puede ser objeto de prórroga mientras que el beneficiario continúe cumplimiento los requisitos que permitieron su concesión inicial. Pues bien, el precepto reformado, el artículo 25 del Decreto 24/2001, regulador de la misma, prevé una

redacción confusa, de la siguiente forma: “*duración de la prórroga se fijará de igual forma que la de la concesión inicial*”; y prosigue fijando el período de duración máxima de la prestación, incluidas las eventuales prórrogas. De la interpretación sistemática de las normas, en este caso, del artículo 24 del Decreto 24/2001 y del que se pretende reformar, el artículo 25, se infiere que con el término “duración” mas bien se está refiriendo al “otorgamiento” de la prórroga, por lo que consideramos que con tal sustitución se aclararía el sentido de la reforma.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios *ex* artículos 8.1.30 y 10.3 del Estatuto de Autonomía.

### **Segunda**

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la suficiente cobertura legal al amparo de la Disposición Final Segunda de la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral.

### **Tercera**

Debe subsanarse la deficiencia de tramitación señalada en el Fundamento de Derecho segundo de este Dictamen. Por lo demás, el articulado respeta los principios rectores para el ejercicio de la potestad reglamentaria, con las precisiones advertidas en el Fundamento de Derecho Quinto del presente Dictamen.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.