

En Logroño, a 8 de marzo de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, en relación con el Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que aprobó la cartera de servicios y prestaciones del Sistema público riojano de Servicios Sociales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud y Servicios Sociales ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 31/2011, de 29 de abril, referido (en realidad, lo que se modifica parcialmente es su Anexo y el Decreto 8/2011, de 18 de febrero, del servicio de ayuda a domicilio), que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales, de 25 de octubre de 2012, iniciando el procedimiento de elaboración y encomendando su tramitación al Servicio de Prestaciones Sociales.
- Borrador núm. 1, de 20 de octubre de 2012.
- Memoria justificativa, de 21 de noviembre de 2012, elaborada por el Jefe del Servicio de Prestaciones Sociales, con el visto bueno de la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales (en ella se trata de la competencia y necesidad de la norma; aspectos destacados; informes preceptivos y estudio de coste y financiación).
- Informe sobre el impacto de las medidas introducidas por el Decreto en el gasto de las prestaciones económicas de dependencia, de 21 de noviembre de 2012, suscrito por la Jefa Sección de Prestaciones de Autonomía Personal y Dependencia, con el visto bueno el Jefe del Servicio de Prestaciones Sociales.

- Diligencia de formación del expediente suscrita por el Secretario General Técnico, de 12 de diciembre de 2012.
- Remisión, el 13 de diciembre de 2013, del Anteproyecto de Decreto para informe preceptivo, al Director General de la Oficina de Control Presupuestario y al Director General de Política Local.
- Remisión, el 19 de diciembre de 2013, del Anteproyecto de Decreto para informe preceptivo, a la Federación Riojana de Municipios.
- El Director General de Política Local mediante escrito de 20 de diciembre de 2012, manifiesta que no aprecia motivos de reparo al mismo.
- El Director General de la Oficina de Control Presupuestario emite informe, el 4 de enero de 2013, en el que, tras evaluar el ahorro que producirá la aplicación de la reforma, solicita, al centro directivo elaborador de la norma, información relativa a posibles ahorros adicionales que podrían conseguirse de la no aplicación de la compatibilidad entre prestaciones para apoyos, cuidados y atención mixta profesional-familiar, así como los que pudieran derivarse de la aplicación del plazo máximo suspensivo de dos años en el pago de la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
- El Jefe de Servicio de Prestaciones Sociales, con el visto bueno de la Directora General de Servicios Sociales, remite, el 15 de enero de 2013, un informe complementario sobre las medidas de reducción de gasto en prestaciones económicas de dependencia.
- El Director General de la Oficina de Control Presupuestario emite informe complementario, el 31 de enero de 2013, en el que valora la información complementaria remitida, si bien vuelve a reiterar solicitud de información en relación con la no aplicación de la compatibilidad entre prestaciones.
- Certificación de la sesión ordinaria celebrada el 5 de febrero de 2013, del Consejo Riojano de Servicios Sociales, en la que se da cuenta del Anteproyecto de Decreto referido, que se había remitido a los miembros del referido Consejo, algunos de los cuales presentan alegaciones que constan incorporadas al expediente (UGT; Colegio Oficial de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales; Consejo Sectorial de Exclusión Social; Federación Riojana de Municipios; Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad). En la misma sesión, se da oportunidad de presentar nuevas alegaciones (CCOO; Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales).
- Informe del Servicio de Prestaciones Sociales, valorando las alegaciones presentadas, de 4 de febrero de 2013, con indicación de las que se aceptan y las que se rechazan, con propuesta de un nuevo Borrador.
- Borrador núm. 2, de 5 de febrero de 2013.
- Remisión para informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 6 de febrero de 2013, que se emite el 13 de febrero de 2013 (en el se trata de: I. Consideraciones sobre el Proyecto de Decreto. a) Marco normativo; b) Alcance, contenido y estructura formal; C) Cumplimiento de trámites; y II Consideraciones sobre el texto proyectado).
- Informe del Jefe del Servicio de Prestaciones Sociales, valorando las alegaciones presentadas por los Servicios Jurídicos, sin data.

- Remisión para informe de la Intervención Delegada en la Consejería de Salud y Servicios Sociales, de 14 de febrero de 2013, que lo emite el 20 de febrero de 2013, en el que, tras enumerar las modificaciones, cuantifica el ahorro total estimado y su incidencia en la partida presupuestaria correspondiente.
- Memoria final de la Secretaria General Técnica, de 21 de febrero de 2013.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito enviado y firmado electrónicamente con fecha 21 de febrero de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 27 de febrero de 2013, el Excmo. Sr. Consejero desalad y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 1 de marzo de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

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

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, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que se pretende aprobar una disposición general, modificativa de otro anterior, concretamente del Decreto 31/2011, de 29 de abril. Este Decreto 31/11 fue objeto de nuestro Dictamen 22/2011, y se dictó en cumplimiento de lo establecido en el

artículo 25.1, de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja. Nos remitimos, pues, enteramente al Fundamento de Derecho Primero del expresado Dictamen 22/11, que damos por reproducido en cuanto a la configuración, naturaleza jurídica y titularidad de los servicios y prestaciones reconocidos en la citada Ley (derechos subjetivos de carácter universal, aunque sujeto su acceso a determinados requisitos, generales y específicos), a cuyos principios ha de ajustar el Gobierno de La Rioja el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Como novedad, respecto a la cobertura normativa, de la disposición reglamentaria proyectada, la Memoria justificativa y la parte expositiva se refieren, como fundamento de la proyectada reforma, al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En concreto, al contenido de su Título III, «Medidas de racionalización del sistema de dependencia», integrado únicamente por el artículo 22, que modifica parcialmente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, así como las Disposiciones Transitorias, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª y 13ª y la Disposición Adicional 6ª del citado Real Decreto-Ley 20/2012

En nuestros Dictámenes núms. 29/10, 30/10, 44/10, 73/10 y 22/11 nos hemos referido a la posible inconstitucionalidad de la Ley estatal 39/2006, por invadir las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de «asistencia y servicios sociales» (art. 8.1.30 EAR'99), «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 EAR'99); y «protección y tutela de menores» (art.8.1.32 EAR'99). En ellos, hemos destacado la posible extralimitación competencial, así como las consecuencias económicas del sistema de protección social establecido por el legislador estatal, que recaen en las haciendas regionales. En todos ellos, hemos advertido también que esa posible inconstitucionalidad corresponde declararla al Tribunal Constitucional, si bien las instituciones legitimadas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no han instado proceso constitucional alguno hasta la fecha.

En la norma proyectada actual y en la documentación preparatoria, se obvia esta discusión competencial y, por el contrario, se utiliza la cobertura del Decreto-Ley 20/2012 para modificar el régimen de algunos servicios, la cuantía de algunas de las prestaciones económicas reconocidas, e inaplicar otras cuando la propia norma estatal permite a las Comunidades Autónomas un desarrollo más restrictivo de los derechos y prestaciones económicas, calificadas por la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja —ha de recordarse— como «derechos subjetivos».

En nuestro Dictamen 22/2011, quedó constancia de la tensión dialéctica mantenida entre el órgano directivo elaborador de la norma (decidido defensor del contenido social y

económico de los derechos reconocidos, en cuanto un avance social querido por el Parlamento y asumido por el Gobierno de La Rioja) y las advertencias de posible insuficiencia económica para hacer frente a los mismos hecha por la Oficina de Control Presupuestario. En el actual procedimiento, son varios los miembros del Consejo Riojano de Servicios Sociales que rechazan la rebaja de las prestaciones económicas, rechazo que no ha sido aceptado a tenor del cumplimiento de los compromisos de déficit público de la hacienda regional y que, por lo demás, constituye una legítima opción política, pues los derechos reconocidos son de configuración legal y su concreción puede hacerla el Poder Ejecutivo.

Por lo demás, 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 art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél 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 que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos 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 (LPAC).

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es por ello, necesario examinar 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, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, «*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*».

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 25 de agosto de 2012, la ha dictado la Directora General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales (en la actualidad, Dirección General de Servicios Sociales), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1.4.i), en relación con el art. 8.2.5 del Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“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”.

En el presente caso, se ha procedido a la elaboración de un primer borrador, acompañado de la correspondiente Memoria justificativa, que ha sido remitido para informe a distintos órganos directivos de la Administración regional, así como a los miembros del Consejo Riojano de Servicios Sociales para alegaciones y se ha tratado en una sesión ordinaria del citado Consejo, según hemos referido en los Antecedentes fácticos. Con las observaciones presentadas, se ha redactado un segundo borrador, remitido para informe preceptivo de diversos órganos, con cuyas observaciones, se ha redactado el tercer y definitivo borrador sometido a nuestra consideración. El trámite ha sido debidamente cumplimentado.

En cuanto a la Memoria económica («*Estudio del coste y financiación*») de la reforma proyectada, se trata, en el presente caso, de una minoración del gasto en prestaciones económicas, cuya cuantía se recoge en un informe complementario, sobre cuyo alcance se ha manifestado el informe de la Dirección General de la Oficina de Control Presupuestario.

La propia Memoria se refiere a la posible incidencia que la minoración del gasto en prestaciones económicas, prevista por la norma proyectada, puede tener en la subvención

concedida a las Entidades Locales para prestar la ayuda a domicilio, aunque estima que «no será necesario incrementar su cuantía» por diversas razones que señala.

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“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”.

La Secretaría General Técnica, mediante diligencia de 12 de diciembre de 2012, ha cumplido adecuadamente este trámite.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37. El artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“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 el presente caso, el borrador núm. 1 se remitió al Consejo Riojano de Servicios Sociales, órgano colegiado de carácter consultivo, para que fuera distribuido entre sus miembros para alegaciones. De las alegaciones presentadas por estos miembros a título de cada una de las entidades y organizaciones a las que representan, ya hemos dado cuenta en los Antecedentes del asunto. Además de las alegaciones presentadas, debidamente valoradas en el informe correspondiente; en la sesión celebrada por el Consejo Riojano de Servicios Sociales, se dio oportunidad de formular oralmente nuevas alegaciones, como consta en la certificación de dicha sesión. El Consejo, no obstante, tras el debate y manifestación en contra del Anteproyecto de Decreto de algunos miembros, no se pronunció ni emitió informe alguno, actuación que no se corresponde con las funciones atribuidas, pues la inexistencia de consenso no debe impedir, como regla de funcionamiento democrático de los órganos colegiados, que se adopte el acuerdo que proceda por mayoría simple de los votos (regla de la colegialidad: «la voluntad del órgano es la voluntad de la mayoría»), sin perjuicio de que quienes discrepen del acuerdo mayoritario voten en contra y soliciten constancia expresa de su oposición al acuerdo mayoritario. Lo que resulta contrario a las previsiones normativas es que el órgano consultivo *ad hoc* no se pronuncie sobre un asunto sometido a su consideración porque haya discrepancias entre sus vocales. Como ya señalamos en nuestro Dictamen 22/2011, el expresado Consejo debe pronunciarse y emitir un parecer fundado, al que podrán poner los reparos legítimos los vocales discrepantes.

No obstante estas salvedades, entendemos cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según 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 este presente caso, se han solicitado y emitido los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de la Dirección General de la Oficina de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas. No se ha solicitado informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), «al tener reconocido el Servicio de Prestaciones Sociales el certificado a la Excelencia en los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja», por aplicación de lo dispuesto en una Resolución de 27 de febrero de 2009, del entonces Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sistema alternativo contemplado en el art. 4.2 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, norma que regula la intervención del SOCE. Tampoco se ha remitido al Consejo Económico y Social de La Rioja, al estar suspendido su funcionamiento por la Ley 3/2012, de 20 de junio.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“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 procederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el presente caso, figura en el expediente una Memoria justificativa final de la Secretaría General Técnica, de 21 de febrero de 2013, que da cuenta del objeto, de los antecedentes y de la tramitación seguida, con detalle preciso de las observaciones hechas por diversos órganos y entidades que han sido tenidas en cuenta en las diversas modificaciones del Anteproyecto de Decreto, por lo que debe entenderse cumplido adecuadamente este requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición – legal o reglamentaria– que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma. En el presente caso, la competencia autonómica ejercitada es inequívocamente la que resulta de lo dispuesto en el artículo 8.1.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales, materia a disposición de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 148.1.20ª de la Constitución y asumida, en coherencia con ello, por todas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. A ese título competencial específico, pueden añadirse los títulos conexos de los apartados 31 y 32 del mismo artículo 8.1. EAR '99.

Ninguna duda ofrece, en consecuencia, que es la competencia en materia de asistencia y servicios sociales el título competencial que ampara la modificación del Decreto 31/2011, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema público riojano de Servicios Sociales, que fue aprobado en su día en aplicación de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; en particular, en cumplimiento del mandato establecido por el art. 25 para que el Gobierno apruebe la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema público riojano de Servicios Sociales. Ahora se proyecta modificar parcialmente el citado Decreto 31/2011, al amparo de la Ley 7/2009, así como, de manera especial, del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

No puede desconocerse que, en éste ámbito material, el Estado, con invocación discutible del artículo 149.1.1ª. de la Constitución, ha aprobado la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, no ya para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» —en este caso de las personas dependientes—, sino para crear un sistema para la autonomía y atención a la dependencia que provoca un régimen sustancialmente uniforme en esta materia en todo el territorio nacional, de constitucionalidad más que dudosa, como hemos manifestado y argumentado en nuestros Dictámenes núms. 29, 30, 44/10 y 73/10, a cuya doctrina nos remitimos y damos ahora por reproducida. Iguales dudas de inconstitucionalidad son predicables del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, por más que su finalidad sea recortar la cuantía de algunas de las prestaciones económicas del sistema de la dependencia, circunstancia que pudiera ser considerada como favorable para contener el gasto de las haciendas regionales.

La cuestión es que dicha Ley estatal, no sólo no ha sido recurrida ni, por ende, declarada inconstitucional, por incompetencia del Estado para dictarla — y tampoco ahora, el Decreto-Ley—, sino que el apartado IV del Preámbulo de la nueva Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, viene incluso a reconocer su validez y vigencia, y acomoda su tenor a las prescripciones de aquélla, declarando, por ejemplo, que el Sistema riojano para la autonomía y la dependencia (modulado en sus elementos esenciales por la Ley estatal) forma parte del Sistema público riojano de Servicios Sociales (artículo 3.3 Ley 7/2009) y, en lo que afecta al contenido del Decreto que pretende modificarse, *«la Cartera de servicios y prestaciones diferenciará entre los servicios y prestaciones del Sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia y el resto de servicios y prestaciones del Sistema público riojano de Servicios Sociales»*, artículo 25.2 Ley 7/2009.

En conclusión, el Anteproyecto de Decreto de modificación del Decreto 3/2011 se ejerce en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, si bien su contenido debe ajustarse —por razones tanto de jerarquía normativa cuanto, y sobre todo, de competencia— a lo dispuesto en la Ley 7/2009, así como también a lo dispuesto en la Ley estatal 39/2006, y sus normas de desarrollo (Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia), incluido el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

A) Observaciones generales al Anteproyecto de Decreto.

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración modifica parcialmente el Anexo del Decreto 31/2011, por el que se aprueba la Cartera de servicios prestaciones del Sistema público riojano de Servicios Sociales, como consecuencia de los cambios introducidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, por el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio. Los cambios afectan: a la extensión de la prestación de asistencia personal a todos los grados de dependencia; a la regulación de las modalidades e intensidades de la ayuda a domicilio; a la exigencia de requisitos adicionales para acceder a la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, y, finalmente, al sistema de compatibilidades entre servicios y prestaciones económicas. En algunos casos, la modificación supone un ahorro del gasto en

dependencia, cuantificado en 4.7 millones de euros, que se incrementará en 1.97 millones de euros hasta el año 2015.

En nuestro Dictamen 22/2011, quedó constancia de las advertencias hechas por los Servicios financieros en relación a las previsibles dificultades económicas que podía acarrear la aplicación de la Cartera de servicios establecida en 2009. Esa fue, sin embargo, una legítima acción de gobierno, impulsada por el Parlamento y aplicada por el Poder Ejecutivo, cuya valoración escapa al juicio de legalidad propio de nuestra función.

La configuración del derecho de acceso a los servicios de la Cartera como verdaderos derechos subjetivos, no supone que los requisitos de acceso y el contenido de los servicios y cuantía de las prestaciones sean inmutables, sea cual sea la evolución de la capacidad económica de la hacienda pública regional. El Gobierno puede, legítimamente, adecuar los requisitos de acceso, el contenido de los servicios y la cuantía de las prestaciones a las disponibilidades presupuestarias de cada momento. Y es evidente el desplome de los ingresos tributarios en las haciendas públicas, consecuencia de la crisis que atraviesa la economía de España. En estas circunstancias, es razonable la decisión de ajustar los servicios y prestaciones de la Cartera a las disponibilidades económicas de la hacienda regional.

B) Observaciones concretas al Anteproyecto de Decreto.

1. Disposición Final Primera. Título competencial. Es impropio del contenido de un reglamento regional referirse en las Disposiciones Finales al «título competencial» que ampara el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues ello debe quedar reservado para la parte expositiva de la norma. La exteriorización del título competencial es privativo de las normas estatales (generalmente, básicas) por razones de claridad y seguridad jurídica, en garantía del correcto ejercicio de las competencias estatales y regionales que puedan concurrir en materias compartidas, según el esquema *bases más desarrollo*. Pero esa previsión carece de sentido en una norma regional.

2. Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales. Como cuestión de técnica legislativa y para preservar el principio de seguridad jurídica, se advierte que el Anteproyecto de Decreto que nos ocupa, cuyo objetivo fundamental, indicado en su propio título, es modificar el Decreto 31/2011, sin embargo sólo dedica a dicho objetivo su artículo único, que se refiere a la modificación del Anexo del expresado Decreto 31/2011; y, sin embargo, incluye varias Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales que no van a quedar integradas en el Decreto modificado, ya que se incluyen en el Anteproyecto del Decreto modificador, y que, como sucede con la Disposición Final Segunda, incluso modifican una norma distinta, cual es el Decreto 8/2011, sin advertirlo en el título del Decreto modificador.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el Anteproyecto de Decreto dictaminado es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones de técnica legislativa hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero