

En Logroño, a 25 de junio de 2014, 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. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

31/14

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 24/2001, de 20 de abril, que regula las prestaciones de inserción social, y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que aprueba 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 el Anteproyecto de Decreto referido. El expediente recibido por este Consejo, a los efectos de dictaminar sobre el mismo, consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 22 de abril de 2014, de la Directora General de Servicios Sociales.
- Memoria justificativa, de 25 de abril de 2014.
- Borrador del Anteproyecto, de 25 de abril de 2014.
- Resolución de formación del expediente, suscrita por el Secretario General Técnico, de 29 de abril de 2014.
- Trámite de audiencia conferido a diversas entidades y asociaciones, representadas en el Consejo Riojano de Servicios Sociales: Cruz Roja, APIR, Consejos Sectoriales de Infancia y Adolescencia, de Exclusión Social, de Personas con Discapacidad, de Personas Mayores, de Mujer, Municipios de La Rioja, Sindicatos y Organizaciones Empresariales y Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de La Rioja. Presentan alegaciones UGT-Rioja, la Federación Riojana de Municipios, el Ayuntamiento de Logroño, Cruz Roja, los Consejos Sectoriales de Infancia, Exclusión Social y Personas con Discapacidad así como el Colegio Oficial de Trabajo Social y Asistentes Sociales de La Rioja.

- Petición de informe a la Oficina de Control Presupuestario, de 30 de abril de 2014, que lo emite el 6 de mayo de 2014. En contestación al mismo, informe del Centro gestor, de 14 de mayo, precedido de un estudio de coste y financiación, de 13 de mayo de 2014. Ambos son, a su vez, objeto de análisis en un nuevo informe de la Oficina de Control Presupuestario, de 21 de mayo de 2014.
- Informe del Centro gestor relativo a las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia corporativa, de 29 de mayo de 2014. En su seno, se hace constar que la Comisión sobre Política de Prestaciones ha acordado “adoptar algún tipo de medida para paliar la pobreza infantil, en consonancia con la actuación 69 del Plan Nacional para la Inclusión Social 2013-2016”, a cuyo efecto se incorpora al borrador del Anteproyecto “una Disposición Adicional que contempla un complemento para personas con menores a su cargo.” El informe contiene un estudio económico sobre el coste adicional de las alegaciones aceptadas, así como de la Disposición Adicional que se introduce en el Anteproyecto.
- Segundo borrador del Anteproyecto, de 29 de mayo de 2014.
- Certificado de la Secretaria del Consejo Riojano de Servicios Sociales, relativo al contenido del informe del Consejo sobre el Anteproyecto, aprobado, por unanimidad, en su sesión de 27 de mayo de 2014.
- Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 2 de junio de 2014; y a la Intervención Delegada en la Consejería de Salud y Servicios Sociales, de 17 de junio de 2014.
- Tercer borrador del Anteproyecto, de 18 de junio de 2014, que incluye una Disposición Transitoria atinente a las solicitudes que se hallen en tramitación a la entrada en vigor del Decreto.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 18 de junio de 2014, que contiene unas Consideraciones generales (título competencial, cobertura legal y rango de la norma, contenido de la norma y cumplimiento de trámites y unas observaciones al texto del Anteproyecto, que, en lo esencial, informa favorablemente, si bien sugiere la modificación de la Disposición Transitoria introducida en el tercer borrador. El informe es contestado, por el Centro Gestor, mediante informe de 19 de junio de 2014.
- Informe de la Intervención Delegada, de 19 de junio de 2014.
- Cuarto borrador del Anteproyecto, de 19 de junio de 2014.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de 19 de junio de 2014, que analiza el objeto de la norma y sus antecedentes y expone los trámites seguidos y a seguir en el procedimiento de elaboración de la disposición general.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de junio de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Salud 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 23 de junio de 2014, 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, y el art. 12-2 C) de su reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una disposición general que desarrolla lo establecido en una Ley autonómica, la 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

El Decreto proyectado pretende modificar dos normas reglamentarias: el Decreto 24/2001, de 20 de abril, que regula las Prestaciones de Inserción Social, y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que aprueba la Cartera de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

Como hemos señalado, por ejemplo, en nuestro dictamen D.24/12, el Decreto 24/2001, dictado en desarrollo del art. 17, de la hoy derogada Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, se encuentra ahora bajo la cobertura de la vigente Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales, que incluye, en el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales (Anexo de la Ley 7/2009, Apartado B), número 2.3), las citadas prestaciones de inserción social (Ingreso Mínimo de Inserción y Ayuda de Inclusión Social, en adelante IMI y AIS).

En cuanto al segundo de los Decretos, de acuerdo con el art. 25.1 de la Ley 7/2009, “*el Gobierno de La Rioja, a través de la Consejería competente en materia de servicios sociales, elaborará, a partir del Catálogo de Servicios y Prestaciones, la Cartera de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales*”; y el artículo 24 de la citada Ley establece el Catálogo de Servicios y Prestaciones, incluido como Anexo de la misma. El Gobierno de La Rioja ha de tener en cuenta, al aprobar la señalada Cartera, la configuración y naturaleza jurídica de los servicios y prestaciones reconocidos en la citada Ley, a cuyos principios ha de ajustar el ejercicio de su potestad reglamentaria, como así ha hecho con la aprobación del Decreto 31/2011.

En definitiva, nos encontramos ante un reglamento ejecutivo para cuya aprobación nuestro dictamen resulta preceptivo. En este sentido, nuestros dictámenes D.22/11, D.24/12 y D.13/14.

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).

Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

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:

1. 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 22 de abril de 2014, la ha dictado la Directora General de Servicios Sociales, órgano competente para ello, de conformidad con el artículo 8.2.5 j) y q) del Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en conexión con el artículo 8.1.4.i) del citado Decreto, en cuanto atribuye a ese órgano la competencia para dictar la *“resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*, entre ellas, *“la gestión, concesión y denegación”* de las *“prestaciones de inserción social”* (art. 8.2.5 j) así como *“la elaboración de propuestas de planificación de las prestaciones básicas y complementarias”* (art. 8.2.5 q).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“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”*.

En este caso, la Resolución de inicio resultaba mejorable pues no alude a las normas legales que el reglamento proyectado ha de desarrollar. En relación con el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida, es de recordar que este aspecto, como ya ha

señalado este Consejo Consultivo, no es referible sólo a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio (cuestión que sí trata la Resolución que nos ocupa), sino también a la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material (D.98/10), respecto a la cual la resolución de inicio guarda silencio.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece de razón –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

La omisión señaladas carece, con todo, de eficacia invalidante del procedimiento tramitado -más aún cuando la Memoria justificativa, de 25 de abril de 2014, motiva extensamente la “necesidad de aprobación, objeto y finalidad de la nueva norma” y alude explícitamente al art. 8.1.30 y 31 EAR`99- aunque sugerimos la conveniencia de que, en sucesivos expedientes, a fin de completar la conformación de las Resoluciones de inicio, se indiquen los preceptos estatutarios que amparan la tramitación –y ulterior aprobación- de la disposición general de que se trate.

2. 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, consta, junto con el primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 25 de abril de 2014, que, por su contenido, permite entender adecuadamente cumplidos los requisitos anteriormente transcritos.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12). En particular, y por su relación con el Anteproyecto objeto de análisis, en nuestro Dictamen 22/11, F.J. Cuarto pusimos de manifiesto que la aplicación de la Cartera de Servicios Sociales *“tiene una dimensión económico-presupuestaria imprescindible, sin cuya cobertura los derechos subjetivos quedan convertidos en palabras vacías”*.

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

En el caso presente, ese requisito se ha cumplido –sin perjuicio de lo que más adelante se indicará en relación con las observaciones formuladas por la Oficina de Control Presupuestario (OCP)- pues la Memoria justificativa lleva anejo un estudio económico que analiza los efectos previsibles de la nueva norma, en particular, el incremento de costes que puede suponer el aumento de la cuantía de las prestaciones y el impacto presupuestario aparejado a las distintas modificaciones en las dos prestaciones (IMI y AIS). Adicionalmente, en un momento posterior de la tramitación (informe de 29 de mayo de 2014), el Centro Gestor elabora un Estudio económico complementario o adicional de los costes que pueden acarrear las modificaciones incorporadas al proyecto tras el trámite de audiencia, y una previsión del coste que habrá de suponer el complemento para familias con hijos a cargo (*“Complemento pobreza infantil”*) contemplado por la Disposición Adicional del Anteproyecto.

Sin embargo, en relación con esta Disposición Adicional, procede hacer la consideración que sigue.

Conforme recoge su apartado 4º, el complemento al que se refiere *“está financiado por Ministerio (sic) de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con cargo al crédito de lucha contra la pobreza infantil para la atención de familias en situaciones de privación material severa”*. Ese complemento no aparecía recogido en el primer borrador y se incorporó al segundo, de 29 de mayo de 2014, con posterioridad al trámite de audiencia y a los informes del Consejo Riojano de Servicios Sociales y de la Oficina de Control Presupuestario.

Según indica el Centro Directivo promotor del Anteproyecto en su informe de 29 de mayo de 2014, este complemento, cuyo coste cuantifica en 594.200 euros, *“será financiado, al 100%, por el Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, hasta un máximo de 711.388,46 euros (cuantía que corresponde a La Rioja del nuevo Fondo para la lucha contra la pobreza infantil de 2014”*. La Dirección General de Servicios Sociales justifica la inclusión del complemento en la necesidad de *“adoptar algún tipo de ayuda para paliar la pobreza infantil, en consonancia con la actuación 69 del Plan Nacional para la Inclusión Social 2013-2016”*.

Ciertamente, por Acuerdo de 13 de diciembre de 2013, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Inclusión Social del Reino de España (2013-2016), como recoge la relación de los acuerdos aprobados en dicho Consejo de Ministros que hemos consultado en internet (cfr. www.lamoncloa.gob.es).

El Plan incorpora *“el objetivo transversal de lucha contra la pobreza infantil”* y, para su financiación, *“el Gobierno cuenta con un Fondo Extraordinario de diecisiete millones de Euros, íntegramente dedicado a luchar contra la pobreza infantil”*.

El contenido del Plan es accesible desde la página web del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad (cfr. www.msssi.gob.es) y, dentro de su *“Objetivo operativo 9”* –en el que están implicados, entre otras Administraciones y entidades, el propio Ministerio y las Comunidades Autónomas-, prevé (actuación nº 69) *“atender las situaciones de privación material severa de las familias con hijos a cargo a través de los Servicios Sociales en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas”*.

Según indica el Centro gestor, si bien la gestión del complemento recogido en la Disposición Adicional del Anteproyecto correspondería a la Comunidad Autónoma de La Rioja, su financiación correría a cargo, íntegramente, del *“nuevo Fondo para la lucha contra la pobreza infantil”* incluido en los Presupuestos Generales del Estado.

Pues bien, siendo ello así, y dado que la efectividad de la previsión reglamentaria está condicionada a la existencia de fondos, cuando menos habría de integrarse el expediente de elaboración de la disposición de carácter general con la inclusión en él de la documentación que, expedida por el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, acredite la efectiva existencia del crédito presupuestario al que se refiere la norma proyectada, la finalidad y destino de ese crédito –que habrá de cohonestarse con el empleo que para él prevé el reglamento proyectado - y la cuantía que, efectivamente, está previsto transferir a La Rioja con cargo a ese crédito presupuestario.

En el expediente no consta si la cantidad a la que se refiere el Centro gestor en su informe de 29 de mayo de 2014 (711.388, 46 euros) es una mera estimación (el Estudio de coste y financiación de 13 de mayo de 2014 se refiere a esa cifra en condicional como “*cuantía que correspondería a La Rioja*”) o constituye ya una aportación comprometida por la Administración General del Estado con cargo a ese fondo.

Adicionalmente, como veremos, se ha recabado, y obra en el expediente, el informe de la Oficina de Control Presupuestario al que se refiere el art. 10.2.4 i) Decreto 46/2011, de 6 de julio, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

3. 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 ha cumplido adecuadamente este trámite mediante su Resolución de 29 de abril de 2014.

4. 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; y 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”.

Consta en el expediente cómo, tras la declaración de quedar formado el expediente, se confirió un amplio trámite de audiencia, tanto a las diversas entidades integradas en el Consejo Riojano de Servicios Sociales, como a los Consejos Sectoriales que lo integran. Unas y otros han formulado alegaciones, que constan incorporadas, han sido objeto de valoración por el Centro directivo (informe de 29 de mayo de 2014) y han dado lugar a modificaciones en el texto del reglamento.

En suma, el trámite ha de considerarse adecuadamente cumplido.

5. 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 el presente caso, se han solicitado y emitido los informes de la Oficina de Control Presupuestario, del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de la Intervención Delegada en la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

A) En relación con el Consejo Riojano de Servicios Sociales, en el Título V de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, se contempla éste como órgano colegiado de carácter consultivo, que se encuentra integrado por representantes de la Administración autonómica, de las entidades locales, del movimiento asociativo a través de los representantes de los Consejos sectoriales o foros de participación, de los Sindicatos y Organizaciones empresariales y de los Colegios profesionales de mayor significación en materia de Servicios Sociales. El artículo 51.2 b) de esta misma Ley le atribuye, entre otras funciones, la de informar los Proyectos de Ley y de Decreto en materia de servicios sociales. Asimismo, el mencionado órgano consultivo sectorial, de acuerdo con el artículo 3.1 b-2º) de la norma que lo regula, esto es, el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, tiene, entre sus funciones, la de informar los proyectos de Decreto en materia de servicios sociales, informe que tiene carácter preceptivo.

En este caso, no sólo se ha dado audiencia corporativa a las entidades e instituciones en él representadas, sino que, tal como exigen las normas citadas, el Consejo Riojano de Servicios Sociales ha emitido un informe relativo al Anteproyecto de Decreto. Así, obra en el expediente administrativo el certificado de la Secretaria de dicho Consejo que recoge cómo, en su sesión de 27 de mayo de 2014, el Consejo aprobó el informe al Anteproyecto de Decreto de modificación de los Decretos 24/2001 y 31/2011. Informe que manifiesta las siguientes posiciones del Consejo: *“que se reduzca, de dos años a uno, el tiempo de residencia para acceder a la prestación; que se modifique la excepción que permite el acceso al IMI a quienes procedan de instituciones de protección de menores que sean mayores de dieciséis años y menores de veinticinco; y que se permita acreditar la residencia por medios diferentes al empadronamiento. El Acuerdo por el que se aprueba este informe se adopta por unanimidad”.*

Con todo, resultaría oportuno incorporar al expediente copia del acta de la sesión del Consejo, sólo en la parte que afecte a este concreto punto del orden del día, puesto que es el documento en el que se recogen aspectos tales como los asistentes y, en su caso, el contenido de las deliberaciones.

B) Se ha recabado y obra en el expediente el informe de la Oficina de Control Presupuestario al que se refiere el art. 10.2.4 i) Decreto 46/2011, de 6 de julio, que aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

El informe, de 6 de mayo de 2014, analiza el impacto presupuestario de la norma (producido fundamentalmente por el incremento en las cuantías de las prestaciones) y, junto a otras sugerencias (coordinar con el Servicio Riojano de Empleo el diseño de los itinerarios dirigidos a combatir las bolsas de exclusión formadas por los destinatarios de políticas activas de empleo; y elaborar un instrumento de planificación para coordinar las actuaciones dirigidas al mismo colectivo), propone al Centro directivo promotor del Anteproyecto *“que se analice la posible cofinanciación de estas ayudas con el Fondo Social Europeo”*. Sobre esta cuestión, la Dirección General razona (informe de 14 de mayo; y Estudio de coste y financiación de 13 de mayo) que no todas las medidas contempladas por el Decreto son financiables por el FSE y que las que lo son, no lo son de modo inmediato: *“El IMI no es financiable por el FSE, y en caso de serlo, lo sería dentro de un proyecto sociolaboral más amplio, y sólo para las dos líneas programáticas anteriormente definidas (menores de 30 años)”*, lo que, además, precisaría, la *“selección y presentación de proyectos por el Gobierno de La Rioja y su aprobación por el FSE”*.

En un segundo informe, de 21 de mayo de 2014, *“reitera su propuesta, así como la necesidad de seguir en contacto con el centro gestor del fondo”* social europeo. Adicionalmente, en relación con el reconocimiento de prestaciones *“advierde la necesidad de acompañar la tramitación de estos expedientes con la modificación presupuestaria que se plantee, teniendo en cuenta que, según los datos remitidos (por la Dirección General de Servicios Sociales), en torno a 0,75 millones deberán ser cubiertos con fondos propios de nuestra Comunidad”*, apreciación compartida por la Intervención Delegada en su informe de 19 de junio de 2014 y en torno a la que la Dirección General, indica que parte de las medidas se financiarán con cargo al presupuesto de gastos de la Consejería, para lo cual se realizará la oportuna modificación presupuestaria.

En fin, la Oficina de Control Presupuestario recuerda que la modificación del Decreto regulador de las Prestaciones de Inserción Social, no sólo ha de producir gastos, en el ejercicio presupuestario en curso, sino también *“en los ejercicios siguientes, por lo que habrá de tenerse en cuenta en la elaboración del presupuesto de 2015, así como en los marcos presupuestarios a medio plazo”*.

Hemos de advertir, con todo, que la Oficina de Control Presupuestario no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las posibles consecuencias que para la Comunidad Autónoma entraña la aplicación de la Disposición Adicional (*“Complemento pobreza infantil”*) introducida en el segundo borrador del texto, borrador fechado con posterioridad al último de los informes de aquella. Aunque, *a priori*, parece que esa medida ha de ser

financiada por el Estado, dada la cuantía de la medida, muy superior a la del resto de las proyectadas, en aras a aportar al Consejo de Gobierno los mayores elementos de juicio, parecería razonable dar nuevo traslado a la Oficina de Control Presupuestario, a fin de que pudiera emitir su parecer al respecto.

C) No se ha solicitado el informe del SOCE pues, según expone el Secretario General Técnico de la Consejería en la declaración de formación del expediente de 29 de abril de 2014, el Servicio de Prestaciones Sociales tiene reconocido el Certificado de la Excelencia en los Servicios Públicos de la CAR.

De acuerdo con la Resolución de 27 de febrero de 2009, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local (BOR de 6 de marzo), que modificó la Resolución de 12 de diciembre de 2007 (dictada, a su vez, en desarrollo del art. 4.2 del Decreto 125/2007, regulador de las funciones del SOCE), las “*unidades y centros del Gobierno de La Rioja*” reconocidas con esos Certificados a la Excelencia, quedan excluidas de someter al informe previo previsto por el art. 4.2 a) del Decreto 125/2007 “*las normas reguladoras de procedimientos administrativos*”. Condición que concurre en la norma proyectada que, de una parte, amplía los medios de prueba de la residencia en La Rioja a efectos de la obtención del IMI (art. 1.Uno); y, de otra (art. 1.Nueve) dispone la supresión del art. 44 del Decreto 24/2001, que, en su apartado 2, regulaba ciertos aspectos del procedimiento de modificación de la cuantía de la AIS.

Sí obran los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como de la Intervención Delegada en la Consejería de Salud y Servicios Sociales. Este último informa favorablemente el Anteproyecto, si bien advierte, naturalmente, que “*se deberán llevar a cabo las actuaciones presupuestarias que permitan dar cobertura a la gestión de las prestaciones, desde la entrada en vigor de las modificaciones*”.

6. 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el presente caso, figura en el expediente una Memoria de la Secretaría General Técnica, de 19 de junio de 2014, que hace referencia al objeto de la norma, sus antecedentes, los trámites seguidos en su elaboración, y la adecuación del texto al ordenamiento jurídico, tanto por razón de la competencia, como del rango normativo propuesto y del contenido.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal y rango normativo

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.

El Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 8.1.30 y 31, la competencia exclusiva en materia de *“asistencia y servicios sociales”* y de *“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”*, respectivamente.

En ejercicio de dicha competencia estatutaria, se dictó la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, cuyo art. 17 dispuso que, en situaciones de carácter coyuntural de marginación social, se desarrollarían programas de asistencia a personas o grupos que requirieran este apoyo, por carecer de medios para hacer frente a tal situación. El régimen sancionador e inspector en esta materia se estableció en la Ley 5/1998, de 16 de abril.

En desarrollo de la expresada Ley 2/1990, se dictó el Decreto 24/2001, de 20 de abril (cuyo proyecto fue objeto de nuestro dictamen D.17/01), por el que se regularon las prestaciones de inserción social, cuyo art. 4 define el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI)

como una *“prestación de carácter económico destinada a personas que necesitan una intervención social para su inserción socio-laboral y carezcan de los medios económicos precisos para atender a las necesidades básicas de la unidad de convivencia en la que se integren”*; mientras, en el resto de su articulado, estableció los requisitos y condiciones que integran el régimen jurídico de esta prestación social.

La expresada Ley 2/1990 fue derogada por la Ley 1/2002 de 1 de marzo, de Servicios Sociales de La Rioja, la cual remitió, en su art. 5, a la reglamentación de desarrollo la fijación de las condiciones de acceso a las distintas prestaciones. Así, por Decreto 3/2005, de 28 de enero, se modificó parcialmente el precitado Decreto 24/2011.

También la Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales, dispuso, en su art. 6.10, segundo párrafo, que el ejercicio del derecho a disfrutar de las prestaciones en que los servicios sociales consisten podrá ser objeto de limitación en virtud de la normativa específica de aplicación.

La Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, adoptó las siguientes medidas que ahora resaltamos:

- Por un lado, derogó las precitadas Leyes 5/1998 y 1/2002.
- Por otro lado, estableció, en su art. 4, que los *“servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales se configuran como un derecho subjetivo”*, si bien añadiendo que dicha configuración debe entenderse y aplicarse: *“dentro del Catálogo del mencionado sistema”* y *“de los requisitos generales de acceso al mismo y de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio”*.
- En tercer lugar y concretamente en su art. 25, habilitó al Gobierno de La Rioja para elaborar, a partir del Catálogo de servicios y prestaciones recogido en un Anexo por la propia Ley 7/2009, la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, estableciendo, en su apartado 4, que dicha cartera debe definir, como mínimo, entre otros aspectos, los *“requisitos de acceso al servicio, incluyendo el perfil de las personas destinatarias del mismo, así como la exigencia o no de copago u otra modalidad de participación del beneficiario en el coste de los mismos, cuando proceda”*.
- En cuarto lugar, la Ley 7/2009, contiene un Anexo en el que se incluye el precitado Catálogo de servicios y prestaciones, y, en su apartado 2.3.1, incluye la prestación denominada Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).

En desarrollo de la indicada Ley 7/2009, se dictaron, entre otros: i) el Decreto 1/2010, de 8 de enero (que fue objeto de nuestro dictamen D.98/10), sobre procedimiento de prórroga de las prestaciones establecidas en el meritado Decreto 24/2001; y ii) el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Servicio Público Riojano de Servicios Sociales (objeto de nuestro dictamen D.22/11), el cual derogó el citado Decreto 1/2010, pero no derogó, aunque si modificó parcialmente, el también precitado Decreto 24/2001, sobre prestaciones de inserción social, concretamente en lo referente a requisitos y condiciones para acceder a la prestación económica en que el Ingreso Mínimo de Inserción consiste; mientras que las detalla en su Anexo, apartado B, Prestaciones, núms. 2.3.1, y 2.3.2, relativos a las prestaciones denominadas Ingreso Mínimo de Inserción y Ayuda de Inclusión Social, respectivamente.

Pues bien, el Anteproyecto de Decreto que ahora se nos remite para dictamen tiene por objeto modificar diversos preceptos, tanto del antes expresado Decreto 24/2001 (que, como ya hemos señalado, ha sido modificado ya por los Decretos 3/2005, 31/2011 y 16/2012, de 11 de noviembre, entre otros), como del también expresado Decreto 31/2011 (que luego ha sido modificado por los Decretos 12/2013 de 27 de marzo o 15/2014, de 24 de abril), precisamente en lo relativo a las condiciones exigidas para acceder a las prestaciones expresadas.

Como hemos expuesto con anterioridad, nos hallamos ante un reglamento que tiene por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella, (vid. nuestros dictámenes D.34/01 y D.51/01). Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad, (vid. nuestro dictamen D.51/01).

En este caso, la habilitación legal se contiene en la D.A.3ª de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; que expresamente señala que *“se faculta al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”*.

Asimismo, y sin olvidar que las propias disposiciones que ahora se pretenden modificar adoptaron la forma de Decreto, sirva recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen

jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *"los reglamentos adoptarán la forma de Decreto si son aprobados por el Consejo de Gobierno"*; como es este el caso.

Por tanto, son claras la competencia estatutaria y la habilitación legal que el Gobierno de La Rioja tiene para aprobar, con rango reglamentario, el régimen que el Anteproyecto que nos ha sido remitido propone. Dicha competencia y cobertura ya fue señalada por este Consejo con ocasión de anteriores normas reglamentarias en materia de Servicios Sociales, así en nuestros dictámenes D.17/01, sobre el que luego sería Decreto 24/2001; D.98/09, sobre el que luego sería el Decreto 1/2010; D.22/11, relativo al futuro Decreto 31/2011; D.24/12 emitido con ocasión del Decreto 16/2012; o, más recientemente, el D.13/14, que ha analizado el Decreto 15/2014, de 24 de abril, por sólo citar algunos.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

Como hemos expuesto con anterioridad, el art. 24 de la Ley 7/2009 establece el Catálogo de Servicios y Prestaciones Sociales, enumeradas en el Anexo del texto legal. Entre las prestaciones contempladas por la Ley, están las Prestaciones de Inserción Social (IMI y AIS). Conforme al art. 25.1 de la Ley, corresponde al Gobierno la aprobación (y también, en su caso, la modificación) de la Cartera de Servicios y Prestaciones. En el ejercicio de su potestad reglamentaria, el Gobierno está, obviamente, sujeto al principio de jerarquía normativa y, en tanto se mueva dentro de los contornos que la Ley de cobertura le marque, tanto el Decreto regulador de la Cartera de Servicios y Prestaciones (en la actualidad, el Decreto 31/2011), como cualquiera que venga a modificarlo, serán arreglados a Derecho. Otro tanto sucede con la regulación que el titular de la potestad reglamentaria haga sucesivamente de las Prestaciones de Inserción Social (IMI y AIS), y que, en este caso, se ha verificado a través del Decreto 24/2001 y de sus modificaciones posteriores.

Es con arreglo a esos parámetros como hemos de examinar la norma proyectada. Las modificaciones que ésta pretende introducir suponen, en lo sustancial, un incremento en las cuantías de ambas prestaciones, una mayor facilidad para probar la residencia en La Rioja a efectos de la percepción del IMI, la posible compatibilización –con matices- de una y otra prestaciones con las prestaciones y subsidios por desempleo de cuantía inferior a ellas y el acortamiento de los plazos para que, quienes han percibido prestaciones o subsidios por desempleo en cuantía superior, puedan acceder, en su caso, al IMI y al AIS.

No resultando contrarias a la norma legal que le sirve de cobertura, la norma proyectada merece a este Consejo un juicio favorable, sin perjuicio de las siguientes observaciones.

1.- El Apartado 5º de la Disposición Adicional habilita al Gobierno de La Rioja para que, *“para años sucesivos”* al corriente, extienda el complemento de *“pobreza infantil”* regulado por la Disposición.

En la medida en que ese complemento va a financiarse por la Administración General del Estado y no con fondos propios de la Comunidad Autónoma –como, por lo demás, explicita la propia Disposición Adicional-, va de suyo que esa habilitación no puede sino estar condicionada a que, en los ejercicios sucesivos, se mantenga esa financiación; y así debería señalarse en la Disposición Adicional.

2.- La Disposición Transitoria prevé que las modificaciones introducidas por el Decreto se apliquen *“a todas las solicitudes presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, que se encuentren pendientes de resolución, en todo aquello que les sea favorable”*. Puede así darse el caso de que quien presentó una solicitud en orden a la obtención del IMI o de la AIS, aportara la documentación acreditativa de los requisitos exigidos por la normativa anterior y no por la vigente. Si la voluntad del redactor del proyecto es extender los efectos favorables de la modificación a las solicitudes ya presentadas, pero todavía no resueltas, parecería razonable contemplar algún trámite de subsanación o complemento de documentación que permitiera a los interesados aportar la que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos por el nuevo régimen normativo.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración de la disposición general, se han observado los trámites legalmente exigido sin perjuicio de los señalados en los apartados B) y C) el Fundamento Jurídico.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones de efectuadas en el Fundamento Jurídico Quinto este 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