

En Logroño, a 21 de noviembre 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, 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

53/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, en relación con el *Anteproyecto de Decreto de Centros especiales de empleo de personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Industria, Innovación y Empleo ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 26 de junio de 2014, de la Ilma. Sra. Directora General de Trabajo y Salud Laboral.
- Memoria justificativa, de la Sra. Jefa de Sección de Economía Social, Conciliación y Responsabilidad Social de las Empresas de 26 de junio de 2014, en la que se hace referencia a los antecedentes y necesidad de la norma, al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto, la valoración de sus efectos previsibles, así como la estructura del Anteproyecto y una tabla de vigencias.
- Primer borrador del Anteproyecto, de 8 de julio de 2014.
- Diligencia de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 9 de julio de 2014.
- Diligencias de 9 de julio de 2014, de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, de remisión del expediente al Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE) y al Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma en la Consejería.

- Informe del SOCE, de 17 de julio de 2014 y del Servicio Jurídico, de 21 de julio de 2014, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el proyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma, rango, cobertura legal y contenido de la norma, y cumplimiento de trámites) y unas “Observaciones sobre el texto del Anteproyecto” que, en lo sustancial, informa favorablemente, si bien advierte de la necesidad de someter el Anteproyecto a un trámite de información pública.
- Informes de la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral, de 7 de agosto de 2014, relativos a las observaciones formuladas por el SOCE y el Servicio Jurídico.
- Trámite de audiencia corporativa, conferido a diversas entidades: Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT), Unión Sindical Obrera (USO), Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSI-CSIF), Federación de Empresarios de La Rioja (FER) y Sindicato de Trabajadores de la Administración Riojana (STAR). A través de la Dirección General de Servicios Sociales (Consejería de Salud y Servicios Sociales), se da traslado del Anteproyecto al Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad. Formulan alegaciones USO y, dentro de las entidades presentes en el Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad, el Comité de Representantes de Personas con Discapacidad de La Rioja (CERMI), y el Centro de Valoración de Discapacidad y Dependencia, que proponen diversas modificaciones sobre el primer borrador del Anteproyecto.
- Informe, de 10 de octubre de 2014, de la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral, relativo a las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia.
- Segundo borrador, de 1 de octubre de 2014.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, de 27 de octubre de 2014, con el siguiente contenido: marco normativo y justificación de la oportunidad de la norma, estructura y contenido, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, así como *iter* procedimental (trámites seguidos, así como necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 27 de octubre de 2014, registrado de entrada en este Consejo el 30 de octubre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2014, registrado de salida el 4 de noviembre de 2014, 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 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.

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

El Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen se dicta en ejecución del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyos arts. 35 y siguientes regulan el derecho al trabajo de estas personas. Los Centros especiales de empleo operan en este ámbito como instrumento para promover la inserción social de las personas con discapacidad, facilitando su acceso al ámbito laboral y propiciando su inclusión en el régimen de empleo ordinario.

Así, el art. 43.1 del RD-Leg. 1/2013 dispone que son Centros especiales de empleo *“aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario”*. Y el art. 45.2 indica que *“las Administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias (...), vigilarán, de forma periódica y rigurosa, que las personas con discapacidad sean empleadas en condiciones de trabajo adecuadas”*.

Al amparo de la ya derogada Ley art. 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración social de los minusválidos, se dictó el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros especiales de empleo, vigente aún en lo que no se oponga al RD-Leg. 1/2013, de 29 de noviembre (DD Única de éste). Este Reglamento prevé que los Centros especiales hayan de ser objeto de una previa

calificación e inscripción “en el Registro de Centros que la Administración Autonómicas crearán dentro de su ámbito de competencias” (art. 7).

A su vez, el RD 1368/1985, de 17 de julio, regula “la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros especiales de empleo” desarrollando las previsiones del art. 2 g) del Estatuto de los Trabajadores (actual RD-Leg. 1/1995, de 24 de marzo).

En definitiva, la norma proyectada se dicta en aplicación del RD-Leg. 1/2013 y encuentra su habilitación legal en las previsiones de los artículos de ésta antes referidos.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, 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 sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas, cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

En el presente caso, procede 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.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 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 del expediente fue dictada, en fecha 26 de junio de 2014, por la Ilma. Sra. Directora General de Trabajo y Salud Laboral, órgano competente de conformidad con los arts. 6.1.4.g) y 6.2.3 i) del Decreto 44/2012, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo 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. El primero, atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el segundo, atribuye concretamente a esa Dirección General *“i) La gestión (...) de Centros especiales de empleo”*.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 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”*.

La citada Resolución de 26 de junio de 2014, en lo sustancial correcta, omite, sin embargo, indicar la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma al amparo de la cual va a dictarse la disposición general proyectada.

Como hemos razonado, entre otros, en el dictamen D.8/14, la competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –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 señalada, naturalmente, carece de eficacia invalidante del procedimiento tramitado por cuanto, efectivamente, la Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para dictar la norma proyectada. Y ello, como bien razona el Informe de los Servicios Jurídicos de 21 de julio de 2014, al amparo del art. 11.1.3 EAR `99, que le atribuye la función ejecutiva en materia laboral. Adicionalmente, el art. 8.1.31 EAR `99 le asigna la competencia exclusiva para la *“promoción e integración de los discapacitados”*.

No obstante, 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 de lo establecido en el 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 expediente, consta, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 26 de junio de 2014, que cumple adecuadamente con las previsiones del precepto transcrito.

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, con objeto de 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).

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 TSJ 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, la Memoria económica indica que *“este Decreto no generará ningún coste económico”*, observación razonable atendido el contenido de la norma. Al respecto, el SOCE, en su informe de 17 de julio de 2014, razonó que, si el soporte informático del libro de inscripciones de los Centros especiales de empleo no estuviera aún desarrollado, la entrada en vigor de la norma proyectada entrañaría el gasto de ponerlo en funcionamiento. Esta observación es posteriormente atendida por la Dirección General promotora del Anteproyecto en su informe de 7 de agosto de 2014 (punto 13º), que señala que el soporte informático necesario para la gestión del libro de inscripciones lleva operativo desde 2002, por lo que la aprobación de la norma no dará lugar a ningún coste.

3. 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 Secretaria 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 declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma, de fecha 9 de julio de 2014, que, al menos en su contenido formal, es suficiente, pues determinó los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto de reglamento.

Como de seguido veremos, la Resolución no previó la necesidad de someter el Anteproyecto a un trámite de audiencia corporativa, omisión que fue subsanada posteriormente al ser advertida por la Dirección del Servicio Jurídico en su informe de 21 de julio 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), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, 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 caso que nos atañe, el Anteproyecto ha sido sometido a un trámite de audiencia corporativa al que han sido llamados quienes de modo más directo van a ser destinatarios de la norma, cuyo contenido se enmarca dentro de las relaciones laborales que se entablan entre los titulares de los Centros especiales de empleo y los trabajadores que prestan en ellos servicios de carácter laboral (personas con discapacidad). Así, se ha dado audiencia a entidades representativas del ámbito empresarial (FER, Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja) y sindical (USO, UGT, CCOO, CSI-CSIF, STAR).

Según indica, en su informe de 10 de octubre de 2014, la Dirección General responsable del Anteproyecto dio también traslado del borrador, a través de la Dirección General de Servicios Sociales (Consejería de Salud y Servicios Sociales), al Consejo Sectorial de personas con discapacidad de La Rioja.

Las funciones y composición del Consejo Sectorial se contemplan en los arts. 3 y 4 de la Orden de 20 de junio de 1996 (BOR del 27), que lo define como “*órgano de participación de este colectivo en materia de servicios sociales*” (art. 1). El Consejo Sectorial está adscrito al Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS), de acuerdo con el art. 52 de la Ley riojana 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales, y el art. 11 del Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, por el que se regula el CRSS.

En el Consejo Sectorial, toma parte, entre otros, un representante del Comité Español de representantes de personas con discapacidad (CERMI, Asociación de ámbito estatal) y otro del Centro de valoración de la discapacidad y la dependencia, dependiente del Gobierno de La Rioja a través de la Dirección General de Servicios Sociales (arts. 7.2.3.1 y 8.2.5 n) del Decreto de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

El Consejo Sectorial, como órgano colegiado, no formuló alegaciones al borrador, si bien sí lo hicieron, tanto el CERMI como la representante del Centro de valoración, que presentaron diversas propuestas, las cuales fueron examinadas por la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral en su informe de 10 de octubre de 2014 y dieron lugar a ciertas modificaciones en el borrador inicial.

En definitiva, puede darse por materialmente cumplido el trámite de audiencia corporativa en relación con las entidades presentes y representadas, en este caso, en el Consejo Sectorial de personas con discapacidad. Ello no obstante, resultaría oportuno integrar el expediente con la documentación que acredite que la Dirección General de Servicios Sociales dio traslado al Consejo Sectorial y éste, a su vez, a sus distintos miembros.

Sin perjuicio de lo anterior, puede concluirse que se ha garantizado de modo suficiente la participación de los interesados en el procedimiento de elaboración de la disposición general.

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 expediente, consta un informe del SOCE, de 17 de julio de 2014, y otro de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 21 de julio de 2014. Ambos, sin embargo, se emiten en relación con el borrador inicial y antes del trámite de audiencia corporativa, por cuanto fue el Servicio Jurídico quien puso de manifiesto la necesidad de someter el Anteproyecto a ese trámite. De este modo, tanto el informe del SOCE como el de los Servicios Jurídicos se evacuaron sin tener conocimiento del contenido y resultado del trámite de audiencia corporativa y de las modificaciones incorporadas al borrador inicial.

Como hemos señalado ya en otros dictámenes, (por todos, D. 14/14 y los en él citados) la audiencia corporativa, que ha de tener lugar *con posterioridad* a la Resolución de inicio del expediente (arts. 35.1 y 36.1 Ley 4/05), ha de ser *previa* a la emisión de los informes preceptivos (en este caso, los del SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos).

En particular, en cuanto a la intervención del Servicio Jurídico, el espíritu que anima el art. 39 Ley 4/2005 es que su intervención (no sólo preceptiva, sino también *última*) se produzca en la fase final, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen del Consejo Consultivo. Se trata con ello de que la Dirección General pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades (Dictámenes D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, o D.63/13, por todos).

Y así, en rigor, resultaría procedente retrotraer el procedimiento para que se diera traslado del contenido del trámite de audiencia corporativa, primero al SOCE, y después, con carácter último, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Posteriormente, y a la vista de ese informe, debería redactarse una nueva Memoria final. En este sentido y como hemos hecho en otros Dictámenes, debemos recordar la conveniencia de realizar las actuaciones previstas en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada (por todos, D.22/07).

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. Le 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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 27 de octubre de 2014, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria un último borrador de la disposición.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, con la excepción advertida en el apartado anterior, que deberá subsanarse mediante la solicitud de informe –relativo al borrador del texto resultante del trámite de audiencia corporativa– primero, al SOCE, y posteriormente, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

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.

Como hemos expuesto con anterioridad, la norma proyectada se dicta al amparo del del RD-Leg. 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo art. 37.2 b), al regular el derecho al trabajo de este colectivo, establece como uno de los tipos de empleo a través de los cuales puede ejercerse este derecho el *“empleo protegido, en Centros especiales de empleo”*.

El art. 43 del RD-Leg. 1/2013 define el concepto de “Centro especial de empleo” y su art. 45, tras señalar quién puede crear estos Centros (organismos públicos y privados y empresas), dispone que *“las Administraciones públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (...) vigilarán, de forma periódica y rigurosa, que las personas con discapacidad sean empleadas en condiciones de trabajo adecuadas”* (art. 45.2).

A su vez, el RD 2273/1985 desarrolla los arts. 43 a 45 del RD-Leg 1/2013 y, además de pormenorizar los requisitos que han de cumplir los Centros especiales de empleo, somete su creación a la *“calificación e inscripción en el Registro de Centros que las Administraciones Autonómicas crearán dentro de su ámbito de competencias”* (art. 7). Una vez creados, la Administración ha de fiscalizar *“la total marcha del Centro... correspondiendo también esta función a las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos respectivos, cuando hayan sido objeto de transferencia a favor de las mismas”* (art. 13).

Como es de ver, los Centros especiales de empleo son los establecimientos en los que se desarrolla la relación laboral de carácter especial de las personas con discapacidad que trabajen en ellos. Esta relación laboral ha sido regulada por el Estado -al amparo de su competencia exclusiva en materia de *“legislación laboral”* (art. 149.1 7ª CE)- por medio del art. 2 g) del Estatuto de los Trabajadores y el RD 1368/1985, de 17 de julio, bloque normativo al que expresamente remite el art. 43.3 del RD Leg. 1/2013.

Expuesto cuanto antecede, es claro que la norma dictada -en cuanto regula el Registro de los Centros especiales de empleo de La Rioja, los procedimientos para obtener la calificación e inscripción registral o el que haya de seguirse para la descalificación y cancelación de la inscripción, así como el control periódico del mantenimiento de las condiciones que dieron lugar a esa calificación- se dicta en ejercicio de la competencia autonómica de ejecución en materia laboral *“en los términos que establezcan las leyes y, en su caso, las normas que para su desarrollo dicte el Estado”* (arts. 149.1 7ª CE y art. 11.1.3 EAR `99); teniendo en cuenta que, según el art. 11.2 EAR `99, esta competencia de ejecución conlleva también la de *“dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes”*, como había reconocido la STC 35/82, entre otras.

Y ello en la medida en que la calificación y la inscripción registral constituyen un instrumento ordenado a verificar el control que la Administración autonómica ha de realizar en relación con el cumplimiento y mantenimiento en el tiempo de los requisitos específicamente establecidos para la constitución y funcionamiento de estos Centros. Requisitos que se justifican, precisamente, en atención a las especiales características de los trabajadores que en ellos han de prestar sus servicios, afectados por algún tipo de discapacidad; y a las finalidades propias de los Centros, que son un instrumento para garantizar la efectividad del derecho al trabajo de las personas con discapacidad “*en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación*” (art. 35.1 del RD-Leg. 1/2013), y para “*asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad, a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario*” (art. 43.1 del RD-Leg. 1/2013).

En definitiva, la norma proyectada se dicta en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el titular de la potestad reglamentaria tiene para ello una cobertura legal específica.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.

Como hemos señalado en los Fundamentos de Derecho precedentes, el marco normativo en el que se inserta la norma proyectada está constituido, principalmente, por los arts. 43 y 45 del RD-Leg. 1/2013, y por el RD 2273/1985, de 4 de diciembre.

En lo que interesa al caso, estos preceptos establecen que la plantilla de los Centros “*estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla. A estos efectos, no se contemplará el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social*”, entendidos como “*los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas trabajadoras con discapacidad de los Centros especiales de empleo tengan en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo*” (art. 43.1 del RD-Leg. 1/2013. Igualmente, que los Centros “*podrán ser creados tanto por organismos públicos y privados como por las empresas*” y “*carecer o no de ánimo de lucro*” (art. 45.1 del RD-Leg. 1/2013 y arts. 5 y 6 del RD 2273/1985).

Asimismo, prevé, como hemos señalado, que las Administraciones vigilen las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad (art. 45.2 del RD-Leg. 1/2003). Para ello, el art. 7 del RD 2273/1985 establece el requisito de la previa calificación e inscripción registral, para la que es necesario acreditar los requisitos a los que se refiere el propio art.7, atinentes a la personalidad del titular, las posibilidades de viabilidad económica y subsistencia del centro y la composición de su plantilla.

De conformidad con el art. 13 del RD 2373/1985, una vez inscrito el Centro, la Administración ha de controlar periódicamente el mantenimiento de los requisitos que permitieron su calificación e inscripción, para lo cual éste ha de presentar la documentación recogida en el art. 13 del Reglamento estatal.

La norma reglamentaria proyectada regula el procedimiento para obtener la calificación e inscripción, los documentos que han de presentar los titulares de los Centros, la obligación de acreditar el mantenimiento de los requisitos y las causas y procedimiento de descalificación del Centro y la cancelación.

Lo hace de modo coherente y respetuoso con el marco normativo que se ha expuesto y, por ello, debe ser juzgada favorablemente desde el punto de vista jurídico en sus aspectos generales.

2. Observaciones concretas al texto.

-El **art. 2** –que define los Centros especiales de empleo- constituye una reproducción literal del art. 43 del RD-Leg. 1/2013, que es el que determina qué son los Centros especiales de empleo y qué requisitos han de cumplir. Siendo ello así, y con el fin de evitar que el reglamento autonómico contenga pronunciamientos propios de la norma legal estatal, debería suprimirse el precepto, o bien reducirse éste a remitir la definición de los Centros especiales a la que se contiene en la disposición legal citada.

Véase, por ejemplo, cómo el inciso último del art. 2.1, al referirse a los Servicios de ajuste personal y social, transcribe la mención “*según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente*”. Este reenvío al desarrollo reglamentario tiene sentido en la norma legal (esto es, en el art. 43 del RD-Leg. 1/2013), y, efectivamente, tal desarrollo se ha verificado por el RD 2273/21985, pero no en el Reglamento proyectado.

-El **art. 11.3** se limita a señalar que, por Orden de 21 de febrero de 2007, “*se creó el fichero de Centros especiales de empleo*”, por lo que ese apartado carece de contenido normativo propio. Nos permitimos sugerir que esa indicación, estrictamente informativa, se incorpore a la parte expositiva del Anteproyecto.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, con la salvedad formulada en el Fundamento de Derecho Segundo, apartado 5 de este dictamen.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto de 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