

En Logroño, a 29 de mayo de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. José M^a 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. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

29/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, en relación con el *Anteproyecto de Orden por la que se regula la creación del Consejo Sectorial de Inmigración de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Orden, que consta de la siguiente documentación:

-Resolución de inicio del procedimiento para su elaboración, de 17 de marzo de 2017, del Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, acompañada de un primer texto del Anteproyecto, acordándose, además, dar traslado de ello a la Secretaría General Técnica de la Consejería, encomendándole la continuación del procedimiento.

-Acta de la reunión del Consejo Riojano de Servicios Sociales, del día 21 de junio de 2016, en la que se aprobó, por unanimidad, ese primer texto del Anteproyecto, acompañada de certificación, de 10 de abril de 2017, expedida por la Secretaria de dicho Consejo, en la que se hace constar que la mencionada acta del 21 de junio de 2016, fue aprobada en la reunión de tal órgano, del día 4 de abril de 2017.

-Memoria justificativa, de 11 de abril de 2017, de la Jefa del Servicio de Planificación y Acción Social, en la que se hace constar, tanto la necesidad de adaptar la normativa hasta ahora en vigor a las nuevas necesidades que la realidad presenta, como a los cambios normativos producidos en la legislación aplicable, y, de manera especial, a lo dispuesto por el Real Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, de desarrollo de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; el cual, en su D.F.2^a, facultó, a la Consejería competente, para regular, por Orden, el Consejo Sectorial de Inmigración. Indica que el borrador ha sido puesto en conocimiento de las instituciones

interesadas, siendo estas las inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de La Rioja, habiendo aportado alegaciones algunas de ellas, que, incorporadas al texto inicial, han dado origen a un segundo borrador, que acompaña.

-Diligencia de formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, de 18 de abril de 2017, por la que se declara formado el mismo.

-Informe, de 27 de abril de 2017, del Jefe del SOCE, efectuando observaciones que mejoran el texto y que dan lugar a un tercer borrador de la Orden proyectada.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 9 de mayo de 2017, en sentido favorable, salvo una pequeña sugerencia de carácter semántico, que ha sido incorporada al texto.

-Informe, de la Secretaría General Técnica de la Consejería tramitadora, de 10 de mayo de 2017, referente a la tramitación seguida por el Anteproyecto objeto de este dictamen, en el que, expresamente, se indica haberse incorporado al texto la observación de carácter semántico efectuada en el de los Servicios Jurídicos, e indicando que procede, como único trámite pendiente y a incorporar, el dictamen de este Consejo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 12 de mayo de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 15 de mayo de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia 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 15 de mayo de 2017, 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.

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 cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El Anteproyecto de norma sometida a nuestra consideración desarrolla la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja y, también el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, que la desarrolla, el cual: i) en su DD2ª, derogó el Decreto 10/2000, de 24 de marzo, por el que se creó el *Foro para la integración de los inmigrantes en La Rioja*; y ii) en su DF2ª, facultó al titular de la Consejería competente para dictar las normas precisas para su desarrollo, autorizándole para que, a través de Orden, regulase el Consejo Sectorial de la Inmigración. Resulta, pues, clara, en este caso, la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de este dictamen, 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 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común (LPAC'15), aplicable por tratarse de procedimiento iniciado tras su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo, en los dictámenes referentes a la elaboración de normas reglamentarias, estima transcendente el adecuado cumplimiento del procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, cual la que es

objeto de este dictamen, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico, por cuanto que el mismo tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria. De ahí que se considere relevante, la necesidad del desarrollo ajustado de este trámite, no sólo en sus aspectos formales sino también sustantivos, para que pueda desplegar adecuadamente su eficacia jurídica.

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 (CAR), 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 13 de marzo de 2017, fue dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, amparándose en el art. 7.2.2,c) del Decreto 25/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, el cual establece que corresponde al titular de la Consejería la *“elaboración de los programas de prevención e inclusión social, de promoción del voluntariado y en materia de inmigración...”*, precisando que se realizará a través del Servicio de Planificación y Acción Social.

Sin embargo, dicho precepto, para justificar la competencia del Consejero en orden a dictar la Resolución de inicio que nos ocupa, debe ponerse en relación: i) con el artículo 2.2.1, del mismo Decreto, que le atribuye la ejecución de la política del Gobierno de La Rioja en materia de inmigración; y ii) con el art. 7.1.4.1,i), también del mismo Decreto, que atribuye competencia para dictar la Resolución de inicio a los titulares de las Direcciones Generales de la Consejería en materias de su competencia. Puesto que, al relacionar estos tres preceptos entre sí, se patentiza que la Consejería que nos ocupa tiene competencia en materia de inmigración, pero sin que dicha materia haya sido atribuida a ninguna Dirección General en concreto, sino al precitado Servicio, el cual depende directamente del Consejero; por lo que, en definitiva, es a dicho Consejero a quien compete dictar la Resolución de inicio en este caso.

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”*.

La Resolución de inicio del Excmo. Sr. Consejero enumera las disposiciones que la norma proyectada vendrá a desarrollar, especificando la competencia estatutaria de la CAR al amparo de la cual va a dictarse la disposición general proyectada, así como (sin perjuicio de la observación que acabamos de efectuar al respecto) la competencia administrativa en virtud de la cual le corresponde tal cometido.

Especifica que la norma proyectada surge como consecuencia de los cambios sociológicos producidos en la población, en relación con la tipología de las personas inmigrantes, ya que, cuando se dictó la norma por la que se instauró el *Foro para la integración de los inmigrantes*, esta población suponía un 14,3 %, porcentaje que ha disminuido, mientras que se han aumentado los inmigrantes de segunda generación (menores extranjeros y nacionalizados entre 0 y 19 años de edad) que, en la CAR, representan un 25,5 %. La derogación del referido *Foro* ha evidenciado la necesidad de seguir prestando la atención debida a esa específica población, para lo cual conviene crear un órgano que cumpla los cometidos de participación y consultivos que aquél desarrollaba.

La Resolución de inicio hace también mención expresa a la habilitación resultante de la DF 2ª del Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales, para que, por medio de Orden, se regule el Consejo Sectorial de la Inmigración, al haberse derogado el *Foro* por su DD 2ª.

En definitiva, la Resolución de inicio cumple adecuadamente con las prescripciones establecidas en este artículo.

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 la Memoria justificativa, de 11 de abril de 2017, elaborada por la Jefa del Servicio de Planificación y Acción Social, competente a estos efectos por así disponerlo el artículo 7.2.2.c), del Decreto 25/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería, anteriormente citado, que se ajusta a las exigencias previstas en el precepto examinado, al hacer referencia, en su contenido, a la competencia del Órgano proponente; el marco normativo en que se incardina el Anteproyecto; argumentación sobre su necesidad; especificación de no precisar estudio de coste y financiación, al no conllevar, la participación en el Consejo, derecho a retribución; tabla de vigencias, y detalle del procedimiento de elaboración.

Todo ello permite concluir su acertada adecuación a los requisitos previstos en el precepto examinado.

En definitiva, se ha cumplido adecuadamente con los requisitos exigidos en el precepto examinado.

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 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”.*

En la documentación del expediente, consta la ya citada Resolución de la Secretaría General Técnica, de 18 de abril de 2017, que declara formado el expediente, acuerda la continuidad de la tramitación del Anteproyecto de Decreto, y concreta, como informes preceptivos, los del SOCE, la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el informe final de la propia Secretaria General Técnica, y el dictamen, con carácter preceptivo de este Consejo.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37). 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”.

A tal efecto, consta (junto con la Resolución de inicio del procedimiento y la certificación de la Secretaria del Consejo Riojano de Servicios Sociales, acreditativa de haber sido aprobada, en sesión ordinaria de 4 de abril de 2017), el Acta de la reunión de dicho Consejo, de 21 de junio de 2016, en la que consta que, entre otros asuntos, se informó favorablemente la Orden proyectada.

También, en la Memoria justificativa de 11 de abril de 2017, elaborada por la Jefa del Servicio de Planificación y Acción Social y precedentemente reiterada, se hace constar que el borrador ha sido sometido a audiencia a las entidades registradas en el Registro de Entidades, Centros, y Servicios de Servicios Sociales, mencionándose, a continuación, cuáles sean estas, constituidas por las doce que cita. Añade que la entidad *Rioja Acoge* formuló dos alegaciones muy simples, que no fueron acogidas por cuanto, lo que en ellas se proponía, estaba implícitamente contenido en la previsión que el borrador contiene sobre la representación del Consejo creado en el Consejo Riojano de Servicios Sociales.

Dado que, conforme a lo dispuesto en el precepto que se viene examinando, el trámite se cumple mediante audiencia a “los interesados” a través de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o representen (tal y como hemos admitido en

nuestros dictámenes D.337/07, D.30/10, D.100/10, D.15/11, D.22/12 y D.53/14, entre otros) debe considerarse correctamente cumplido este trámite.

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”.

Por lo indicado, en cuanto a los informes obrantes en el expediente, constan en el mismo las solicitudes formuladas al SOCE y a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como la emisión e incorporación de los informes elaborados por tales órganos, por lo que se ha cumplido adecuadamente este trámite.

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 10 de mayo de 2017, que va acompañada de una versión “tercera” de la norma proyectada, fruto de recoger en el texto dos observaciones efectuadas a la versión anterior, una en cada uno de los informes: **i)** del SOCE, referida a la necesidad de adaptar la forma de la presentación de las candidaturas, a la nueva regulación de las comunicaciones, entre las personas jurídicas y la Administración, establecida por el artículo 10 LPAC’15, en efectuarse por medios electrónicos, suprimiendo del texto de la norma proyectada la mención a su presentación “en cualquier Registro”; **ii)** de la Dirección General de Servicios Jurídicos, referente a modificar la mención que en la parte expositiva se efectúa a “*la Consejería competente en materia de servicios sociales*” por “*la Consejería con competencias en materia de inmigración*”.

El conjunto de la Memoria recoge y argumenta adecuadamente la totalidad de requisitos mencionados en el precepto que aquí se examina. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

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

1. Competencia estatutaria.

Como recoge la parte expositiva de la norma proyectada, el art. 8.1.30 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99) atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de “*Asistencia y Servicios Sociales*”, en la que se incardina la creación y regulación del órgano que la norma pretende.

Asimismo, el art. 8.1.31 EAR’99 confiere a la CAR competencia exclusiva en materia de “*Promoción e integración de... grupos sociales necesitados de especial protección*”, en los cuales son incardinables los inmigrantes.

Por otro lado, el art. 26.1 EAR’99 confiere a la CAR competencia para la estructuración de su propia Administración, título competencial este que es el que ampara propiamente a la Orden que se pretende y que debe ser citado en la parte expositiva de la misma.

2. Cobertura legal.

La cobertura legal está constituida por lo dispuesto en la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, cuyo artículo 52, instaurador de los Consejos Sectoriales, en él definidos como órganos colegiados de carácter consultivo y de participación social, faculta, en su núm. 2, al Gobierno de La Rioja para la creación “*de Consejos Sectoriales de Servicios Sociales, a través de la Consejería competente en materia de servicios sociales*”.

La habilitación a la Consejería para dictar la Orden pretendida deriva también del precitado Decreto 51/2010 regulador del Consejo Riojano de Servicios Sociales, que, al haber derogado el *Foro para la Integración de los Inmigrantes*, faculta para la creación y regulación, por medio de Orden, del Consejo que el Anteproyecto lleva a cabo.

Se ha cumplido, por tanto, la habilitación específica que hemos exigido en diversos dictámenes para admitir la potestad reglamentaria de los Consejeros, habida cuenta de que sólo al Gobierno corresponde la potestad reglamentaria originaria *ex art. 24.1,a) EAR '99* (cfr, entre otros, los dictámenes D.23/00, D.14/06, D.2/10, D.4/14 o D.12/15); sobre todo teniendo en cuenta, el carácter predominantemente organizativo del Anteproyecto que nos ocupa (cfr, entre otros, nuestros dictámenes D.14/08 y D.64/14); y que el Consejo cuya creación se pretende carece de competencias de carácter decisorio, por lo que no es preciso que su creación y regulación revista la forma de Decreto *ex art. 18.2 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.*

3. Rango normativo.

En cuanto al rango normativo del Anteproyecto es el de Orden, el cual resulta adecuado, ya que es el contemplado en la DF 2ª del Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, y, además, porque, al no tener el Consejo Sectorial cuya creación se pretende atribuidas funciones decisorias ni vinculantes, no requiere el rango de Decreto, a tenor del art. 18.2 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

Cuarto

Examen del Anteproyecto de Orden.

1. Contenido del Anteproyecto.

La norma proyectada, cuyo objeto es la creación y regulación del Consejo Sectorial de Inmigración, consta de una parte expositiva, cuatro Capítulos y una DF Única.

A) En la **parte expositiva**, se hace referencia a los presupuestos elementales que fundan la conveniencia de la creación del órgano, así como la exigencia legal de llevarlo a

cabo, por cuanto el artículo 50 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, establece el Consejo Riojano de Servicios Sociales, remitiendo su contenido y funcionamiento a la correspondiente determinación reglamentaria, llevada a cabo por el mencionado Decreto 51/2010. Como se ha indicado, este Decreto deroga la norma que regulaba el *Foro para la integración de los Inmigrantes*, efectuando una previsión expresa para la constitución del Consejo Sectorial que la norma proyectada pretende llevar a cabo.

Justifica la conveniencia de la creación del Consejo Sectorial de Inmigración, en el reconocimiento, efectuado por el artículo 5 de la citada Ley 7/2009, del derecho al acceso al Sistema público riojano de Servicios Sociales, no solo para los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que residan en cualquier municipio de La Rioja, y los extranjeros con residencia legal en La Rioja, sino también para los extranjeros sin residencia legal, si bien referido a los servicios de primer nivel, así como a los servicios que se establezcan en el ámbito de la protección de la infancia y de atención a las mujeres víctimas de violencia de género.

B) El Capítulo I, está conformado por los 3 primeros artículos, que recogen las disposiciones generales, especificándose que el Consejo Sectorial de Inmigración se constituye como Órgano colegiado de carácter consultivo, en el ámbito de la integración del colectivo inmigrante y de la convivencia intercultural en La Rioja (art. 1); lo adscribe al Consejo Riojano de Servicios Sociales, otorgándole participación en él a través de un representante designado por el propio Consejo de entre sus vocales (art. 2); y regula sus funciones, acordes, todas ellas, con la finalidad participativa y consultiva que le son propias (art. 3).

C) El Capítulo II comprende los artículos 4 a 6, y regula la “Composición y funciones”. Determina la composición del Consejo Sectorial, constituyéndola por **i)** el Presidente, **ii)** los vocales con carácter paritario, siendo estos, cuatro en representación de la Consejería competente, y otros cuatro en representación de instituciones sociales sin ánimo de lucro, debidamente inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Servicios Sociales, y **iii)** un Secretario (art. 4); y determina las funciones de Presidente y Secretario (arts. 5 y 6), especificando que este último actúa, con voz pero sin voto, en las sesiones del Pleno.

Tan sólo hemos de efectuar una pequeña observación, en aras a la claridad y mejor comprensión de su texto, en cuanto al título de este Capítulo. Como hemos indicado, se denomina “Composición y funciones”, pero, en cuanto al segundo concepto, en él solo se recogen las de Presidente y Secretario. Sucede, además, que el artículo inmediatamente precedente al inicio del Capítulo, el 3, que forma parte del Capítulo I, especifica las funciones de Consejo Sectorial creado, y, además, lleva por título “Funciones”, con lo que se induce a confusión, en cuanto a donde se encuentra la regulación de las “funciones”

bien del Consejo, bien de sus cargos directivos. Debe evitarse esa falta de precisión corrigiendo la titulación de los correspondientes epígrafes.

D) El Capítulo III recoge el sistema de elección de representantes en el Consejo, especificándose la competencia de la Consejería titular de la materia para convocar las elecciones de los vocales correspondientes a las Entidades con derecho a formar parte del Consejo, siendo estas las inscritas en el Registro correspondiente, quienes podrán designar sus representantes, en número de dos: un titular y un suplente (art. 7); recoge los supuestos y requisitos que deben concurrir para convocarse la elección (art. 8); determina quienes constituyen el censo electoral, que se conforma por las Entidades con derecho a formar parte del órgano creado (art. 9); establece la forma, el lugar de presentación, y los datos que se han de facilitar de quienes sean los designados en las candidaturas que se presentan (art. 10); posibilita la propuesta automática, sin necesidad de votación, si el número de candidaturas presentadas coincide con el de vocales a designar (art. 11); se establece el modo de efectuarse la votación y el escrutinio, así como la extensión de la pertinente acta (art. 12); y regula la duración del mandato de los vocales electos, que se establece en cuatro años, así como los supuestos en que ha de proceder la expiración de tal plazo, con previsión de que, de producirse la sustitución del cesado, lo sea por el tiempo que reste del mandato (art. 13).

E) En el Capítulo IV se regula el “Régimen de funcionamiento” del Consejo, estableciéndose las clases de sesiones, pudiendo ser ordinarias o extraordinarias, y especificando un mínimo de dos reuniones ordinarias anuales, y la celebración de las extraordinarias a iniciativa del Presidente o por petición de tres quintas partes de los miembros (art. 14); los *quorums* exigibles en primera y segunda convocatoria (art. 15); forma de llevarse a cabo las convocatorias (art. 16); competencia del Secretario para extender el acta de cada reunión, y contenido mínimo que ha de recoger (art. 17); la previsión de que la participación en el Consejo no comporta derecho a retribución (art. 18); la posibilidad de creación de grupos de trabajo para temas o áreas de especial relevancia en el tema de su competencia (art. 19); y, la consignación de publicar, en el Portal de Transparencia de La Rioja, el acta del proceso electoral, cometido que le es encomendado al Secretario, por el precepto que regula sus funciones.

F) Por último, la DF Única establece la entrada en vigor la norma al día siguiente de su publicación en el correspondiente Boletín Oficial.

2. Análisis del Anteproyecto.

El Anteproyecto normativo dictaminado se ajusta a lo dispuesto en las Leyes estatales 39/2015, de 1 de octubre (LPAC'15) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP); así como en las Leyes autonómicas riojanas 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR y 7/2009, de 22 de diciembre,

de Servicios sociales de La Rioja; y en el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, regulador del Consejo Riojano de Servicios sociales, por lo que nuestro dictamen es, en general, favorable, sin perjuicio de las siguientes **observaciones concretas**:

A) En la **parte expositiva del Anteproyecto**, debe citarse el título competencial de autoorganización administrativa (art. 26.1 EAR '99), como antes hemos señalado. Por otra parte, quizá sea dicha parte expositiva el lugar apropiado para aclarar el sentido que ha de darse al Capítulo III, tal y como luego aludiremos.

B) En el **art. 15 del Anteproyecto** debe adoptarse una redacción que, en la forma que se estime oportuna, lo adapte al art. 17.2, inciso segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP), en especial para señalar cuáles de los componentes del Consejo sectorial tendrán la condición de *Portavoces*, ya que dicha condición es relevante a efectos de determinar el *quorum* de constitución del Consejo según el expresado precepto estatal, que tiene carácter básico *ex DF 14ª LSP*.

C) En el **Capítulo III del Anteproyecto**, se instaura un procedimiento electoral que, a primera vista, pudiera parecer que trata de interferir en el ámbito de la autonomía interna de cada una de las distintas instituciones que pueden formar parte del Consejo sectorial y, además, regular relaciones *ad extra* de la Administración autonómica con respecto a tales instituciones; cuestiones ambas que, en principio, no podrían ser reguladas mediante una disposición con rango de mera Orden, sino por una Ley o un reglamento con forma de Decreto.

Sin embargo, una atenta lectura del contenido del referido Capítulo denota que no se trata de regular tales relaciones *ad extra* ni de interferir en las normas de funcionamiento interno de las instituciones sociales concernidas, sino sólo de arbitrar un proceso participativo para la designación de los representantes que han de formar parte de un órgano que, como es el Consejo sectorial que nos ocupa, tiene, a su vez, el carácter de órgano de participación social.

Además, dicho proceso electoral bien podría haber sido regulado por la Consejería competente de un modo menos participativo y más obvio en su incidencia, como, por ejemplo, la libre designación, lo que prueba que el procedimiento (electoral) por el que se ha optado no afecta, en absoluto, al ámbito interno de las instituciones sociales partícipes, ni a las relaciones *ad extra* de la Administración con las mismas.

En suma, dicho Capítulo III merece a este Consejo un juicio favorable, con la única observación de que, para aumentar la seguridad jurídica y evitar apariencias que, como las apuntadas, pueden generar alguna perplejidad, estimamos que debe aclararse, en la forma que parezca más adecuada, que no se trata de instaurar un proceso electoral en sentido estricto, sino sólo de establecer un procedimiento participativo para la

designación de los representantes de las instituciones sociales en el Consejo sectorial, el cual podría haber sido regulado de otra forma, pero que se ha estimado más adecuado hacerlo en forma electoral, para estimular la participación de las instituciones correspondientes.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales legalmente previstos para la elaboración de reglamentos.

Tercero

El Anteproyecto tiene la cobertura legal y el rango normativo adecuados.

Cuarto

El contenido del Anteproyecto se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las concretas observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico 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