

En Logroño, a 27 de septiembre de 2017, 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

50/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2017, de 28 de abril, que regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

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

-Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 15 de mayo de 2017, de la Directora General de Servicios Sociales.

-Memoria justificativa, de 15 de junio de 2017, del Jefe del Servicio de Prestaciones Sociales, con el visto bueno de la Directora General de Servicios Sociales.

-Primer borrador del Anteproyecto, de 7 de julio de 2017.

-Diligencia, de 7 de julio de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, por la que se declara formado el expediente.

-Resolución, de 10 de julio de 2017, del Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, que dispone abrir un periodo de información pública por plazo de veinte días. La resolución se publica en el BOR de 12 de julio de 2017.

-Oficio, de 10 de julio de 2017, de la Secretaria General Técnica, por el que da traslado a la Consejería de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja, con el fin de que realice las alegaciones que considere relevantes, las cuales figuran incorporadas al expediente, aunque sin fecha ni indicación del órgano que las emite.

-Oficio, de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General Técnica, por el que se recaba el informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP); que lo evacúa el 11 de agosto de 2017.

-Oficio, de 21 de julio de 2017, de la Secretaría General Técnica, que solicita la emisión del informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS), el cual, en su sesión de 3 de agosto de 2017, se pronuncia sobre el Anteproyecto de Decreto en los términos que resultan de la certificación, de 14 de agosto de 2017, expedida por la Secretaría del CRSS, que recoge las alegaciones y observaciones formuladas por la Federación Riojana de Municipios (FRM) y por Comisiones Obreras de La Rioja (CCOO).

-En el curso del trámite de información pública, realizaron alegaciones: *Cáritas Diocesana* (sin fecha); y los partidos políticos *Podemos - Podemos La Rioja*, el 4 de agosto de 2017; y *Partido Socialista de La Rioja (PSR-PSOE)*, el 7 de agosto de 2017.

-Segundo borrador del Anteproyecto, de 1 de septiembre de 2017.

-Oficio, de 4 de septiembre de 2017, por el que se solicita el informe del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), que lo libra el 8 de septiembre de 2017.

-Tercer borrador del Anteproyecto, de 12 de septiembre de 2017.

-Oficio, de esa misma fecha, de la Secretaria General Técnica, que interesa el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que lo emiten el 14 de septiembre de 2017.

-Oficio de 15 de septiembre de 2017, por el que la Consejería tramitadora solicita el parecer de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, que lo emite el 18 de septiembre de 2017.

-Cuarto borrador del Anteproyecto, de 19 de septiembre de 2017.

-Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de esa misma fecha, con el siguiente contenido: antecedentes normativos; oportunidad y adecuación de las medidas propuestas; estudio económico; análisis de simplificación administrativa y de impacto de género; trámites seguidos en la elaboración del Anteproyecto; e informes. En estos dos últimos apartados, la Memoria analiza las distintas observaciones formuladas en el curso del procedimiento reglamentario así como las modificaciones que, en su caso, han propiciado en los sucesivos borradores del texto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 19 de septiembre de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, 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 19 de septiembre 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 que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En este caso, el Decreto cuya aprobación se pretende habrá de desarrollar la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (LRCR).

Pues bien, la LRCR, junto a la habilitación genérica para su desarrollo reglamentario que establece su DF2ª; también prevé, de modo específico, que se desarrollarán reglamentariamente cuestiones tales como, entre otras, los procedimientos para la gestión de la prestación económica (art. 17); la forma de cómputo de los rendimientos y el patrimonio de la unidad familiar (art. 8.1); los mecanismos para acreditar ciertos supuestos de hecho generadores del derecho a la prestación (arts. 5.3 o DA 3ª); o la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento de la Renta de Ciudadanía (art. 28.1).

Esa normación reglamentaria constituye el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado, que, en la medida en que se dictará en desarrollo de una Ley autonómica, ha de ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

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 (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Segundo

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

1. 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 las mismas, 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.

2. En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

A) 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 15 de mayo de 2017, por la Dirección General de Servicios Sociales, órgano competente de conformidad con los arts. 7.1.4.i) y 7.2.4 j) y q) del Decreto 25/2015, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

El art. 7.1.4.i) atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el art. 7.2.4, letras j) y q) residencian en la Dirección General de Servicios Sociales las competencias en materia de “*gestión, concesión y denegación de las siguientes prestaciones: prestaciones de inserción social (...)*”; así como las de “*elaboración de las propuestas de planificación de las prestaciones básicas y complementarias.*”

Aunque el órgano competente para dictar la Resolución de inicio es, efectivamente, la Dirección General de Servicios Sociales, la Resolución de 15 de mayo de 2017 aparece firmada “*P.A. de la Directora General de Servicios Sociales*”, por la Secretaria General Técnica de la Consejería.

El pie de firma de la Resolución de inicio alude a una “*Resolución nº 316 de 11 de mayo de 2017*”, de la propia Directora General de Servicios Sociales, como justificativa de que la Resolución de inicio haya sido firmada por la Secretaria General Técnica.

Al respecto, debe recordarse que las competencias administrativas son irrenunciables para los órganos que la tengan atribuidas, y que deben ejercerse por ellos mismos (art. 17 Ley 4/2005). Por ello, deberá incorporarse al expediente la citada Resolución de 11 de mayo de 2017, con el fin de justificar la razón por la que la Resolución de inicio fue firmada por otra persona distinta que la Directora General competente; e identificar, de entre los recogidos en los arts. 20 y ss de la Ley 4/2005, el concreto título por el que se atribuyó a la Sra. Secretaria General Técnica el ejercicio de la competencia iniciadora del procedimiento o, al menos, la firma de la Resolución de 15 de mayo de 2017.

Sea como fuere, la cuestión señalada carecería de cualquier relevancia invalidante del procedimiento porque la intervención inmediatamente posterior de la titular de la

Dirección General de Servicios Sociales (mediante la emisión de la Memoria inicial de 15 de junio de 2017) supondría, cuando menos, una asunción tácita del contenido de esa Resolución iniciadora de 15 de mayo de 2017.

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 Resolución de 15 de mayo de 2017 resulta conforme a la previsión legal.

B) 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, la Resolución de inicio viene seguida de un primer borrador del texto, datado el 7 de julio de 2017; así como de una Memoria inicial, de 15 de junio de 2017, que satisface adecuadamente las exigencias del precepto citado.

En cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la Memoria se remite al estudio que ya se realizó en el curso del procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley de la que habría de ser luego la Ley 4/2017, de 28 de abril, de Renta de Ciudadanía de La Rioja; estudio que ha sido, como veremos, objeto de nuevo análisis por la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

C) 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 su Resolución de 7 de julio de 2017, que resulta conforme con el precepto transcrito.

D) 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 aquella 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 presente caso, el trámite de audiencia corporativa resultaba sin duda preceptivo pues la norma proyectada habrá de producir efectos en las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los ciudadanos y afectará “*a derechos e intereses legítimos*” de estos, en la medida en que el reglamento proyectado se ordena a regular la gestión de una prestación económica que forma parte del Catálogo de Servicios Sociales de La Rioja, según la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, modificada por la DF 1ª de la LRCR).

Pues bien, en el expediente examinado, el trámite de audiencia corporativa materialmente ha tenido lugar, pues el art. 36.2 Ley 4/2005 prevé la sustitución de ese trámite si las entidades citadas “*han sido consultadas en el procedimiento de elaboración*” de la norma. Y ello ha acaecido en este caso pues, como veremos, se ha recabado -y obtenido- el informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales.

El art. 50 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, define el CRSS 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. A su vez, 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, consta en el expediente el informe emitido por el CRSS, aprobado en su sesión de 3 de agosto de 2017. Según la certificación expedida por su Sra. Secretaria, el informe “*se elabora con las intervenciones de los asistentes a la presente sesión, válidamente constituida y sometiendo la norma a la consideración del mismo (CRSS)*”.

En efecto, de entre las entidades representadas en el CRSS formularon diversas observaciones al texto la Federación Riojana de Municipios (FRM) y el sindicato

Comisiones Obreras (CC.OO). Sobre cada una de esas observaciones el CRSS propone una modificación del texto sometido a examen.

En definitiva, conforme al art. 36.2 de la Ley 4/2005, debe entenderse adecuadamente satisfecho el trámite de audiencia corporativa respecto a las entidades representadas en el CRSS.

E) Información pública.

El art. 37 de la Ley 4/2005 dispone que:

“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública.

La información pública tendrá por objeto facilitar la más amplia participación de los ciudadanos. En su comunicación y desarrollo se procurará el uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que contribuyan a facilitar la efectiva participación.

El plazo de la información pública será adecuado a la naturaleza de la disposición, y en ningún caso inferior a veinte días. La determinación del plazo corresponderá al órgano que decida su procedencia”.

En el caso que nos ocupa, el Sr. Consejero de Política Social, Familia, Igualdad y Justicia -órgano competente para ello- dispuso, por Resolución de 10 de julio de 2017, publicada en el BOR del día 12, someter el Anteproyecto a un trámite de información pública por el plazo, legalmente previsto como mínimo, de veinte días.

En el curso de ese trámite, formularon alegaciones *Cáritas Diocesana*, el *PSR-PSOE* y *Podemos-La Rioja*. Por razón del tiempo en que esas alegaciones fueron incorporadas al procedimiento reglamentario, las mismas han podido ser conocidas y valoradas por los Servicios llamados a emitir informes preceptivos, con la excepción que se expondrá en el siguiente apartado F.1º).

Por otro lado, la página 10 de la Memoria final, alude a unas alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de La Rioja, que incluso han sido acogidas y han supuesto que el art. 35 del texto pase a prever la presencia, en la Comisión de Seguimiento de la Renta de Ciudadanía, de un vocal representante de dicho Colegio. Sin embargo, entre la documentación remitida a este Consejo Consultivo, no figura el documento en el que se formularon dichas alegaciones, el cual habrá de incorporarse al expediente en aras a su adecuada integración.

Por otro lado, junto al trámite de información pública abierto dentro del procedimiento de elaboración de la disposición general, y con carácter previo a la iniciación de este, la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, según indica la Memoria inicial de 15 de junio de 2017, hizo efectivo el trámite de consulta previa previsto por el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), a través de la sede electrónica de la Comunidad Autónoma y durante el plazo comprendido entre el 27 de febrero y el 24 de marzo de 2017, sin que -según señala la Memoria inicial- se recibieran alegaciones.

F) 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 relación con esta fase del procedimiento, debe observarse cuanto sigue:

1º.- La Secretaría General Técnica recabó, por oficio de 14 de julio de 2017, el parecer de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), informe que resultaba preceptivo al amparo del art. 40 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHPR), y 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

Sucede sin embargo que, por razón de la fecha en la que fue requerido, el informe de la OCP se emitió en relación con el primer borrador del texto, y sin tener conocimiento de las diversas alegaciones formuladas en los trámites de información pública y audiencia corporativa.

Pues bien, aunque el art. 39.1 de la Ley 4/2005 no lo establezca de modo expreso, a falta de una previsión específica sobre el momento procedimental en el que hayan de emitirse los informes preceptivos, resulta necesario que estos se recaben con posterioridad al trámite de audiencia corporativa e información pública, con el fin de que los Servicios llamados a emitir esos informes preceptivos puedan pronunciarse, si lo consideran necesario, sobre las alegaciones incorporadas al procedimiento reglamentario como consecuencia de los trámites regulados en los arts. 36 y 37. Así lo ha señalado ya este Consejo, entre otros, en el dictamen D.22/07.

En el expediente analizado, el examen que la Memoria final, de 19 de septiembre de 2017, hace de las diversas alegaciones formuladas, permite inferir que las observaciones realizadas en los trámites de información pública y audiencia corporativa no dieron lugar a modificaciones importantes en el primer borrador (aquel sobre el que se pronunció la OCP), y, desde luego, propiciaron alteraciones de las que pueda presumirse un impacto presupuestario, por lo que la irregularidad observada no acarrearía mayores consecuencias prácticas.

Con todo, dada la naturaleza de la norma proyectada (que, al regular una prestación económica, tendrá una indudable repercusión presupuestaria), se sugiere a la Consejería tramitadora la conveniencia de someter el borrador último (el cuarto) a la Oficina de Control Presupuestario (OCP) para su examen.

En el caso de que de ese trámite resultara alguna modificación del texto, debería recabarse de nuevo el informe de los Servicios Jurídicos, por los motivos que se expondrán en el punto 4º de este apartado.

2º.- Como hemos expuesto ya, el 3 de agosto de 2017, el Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS) emitió su informe, que resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 3.1 b-2º) del Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, que dispone que este órgano consultivo sectorial tiene entre sus funciones la de informar los proyectos de Decretos en materia de servicios sociales.

Adicionalmente, como se ha indicado con anterioridad, este trámite permite, además, tener por oídas en audiencia corporativa a las entidades representadas en el CRSS.

A la vista de los informes de la OCP y del CRSS, así como de las alegaciones realizadas en el trámite de información pública, el Centro Directivo elaboró un segundo borrador del texto, de 1 de septiembre de 2017.

3º.- La Secretaría General Técnica interesó igualmente, por oficio de 4 de septiembre de 2017, la intervención del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), que, efectivamente, resultaba preceptiva con arreglo al art. 4.2 a) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, porque la norma proyectada prevé la regulación de los procedimientos administrativos necesarios para la gestión de la Renta Básica de Ciudadanía (concesión, modificación, suspensión y extinción de la prestación).

Las consideraciones realizadas por el SOCE, en su informe de 8 de septiembre de 2017, dieron lugar a un tercer borrador, datado el 12 de septiembre.

4º.- De ese tercer borrador se da traslado, casi simultáneamente, a los Servicios Jurídicos (el 12 de septiembre de 2017), y a la Intervención General (el día 15 de septiembre).

Por tal motivo, cuando los Servicios Jurídicos emiten su informe (de 14 de septiembre), lo hacen sin tener conocimiento del contenido del parecer del Sr. Inteventor General (de 18 de septiembre de 2017).

Al respecto, debemos señalar -como hemos indicado con reiteración (cfr, nuestros dictámenes D.22/07 o D.14/14 y los en ellos citados)- que el art. 39.3 Ley 4/2005 (“*el Anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites*”) exige de manera expresa que la intervención del Servicio jurídico sea, además de preceptiva, *última*; esto es, que se produzca en la fase final del procedimiento, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto. El espíritu que subyace a esa previsión legal es que el Servicio jurídico pueda pronunciarse teniendo en consideración la totalidad de las alegaciones y observaciones incorporadas en el curso del procedimiento de elaboración de la disposición general.

En el procedimiento analizado, esta exigencia no se ha satisfecho, por cuanto los Servicios jurídicos no evacuaron su informe con carácter último, pues lo hicieron sin poder tener conocimiento del informe de la Intervención General.

Ciertamente, en este caso concreto, y por razones de economía procesal, carece de sentido disponer la retroacción del procedimiento y proveer la emisión de un nuevo informe de los Servicios Jurídicos, ya que el informe de la Intervención General no ha entrañado ninguna modificación en el texto (tercer borrador) que fue objeto de análisis por el Servicio Jurídico. Pero debemos advertir de tal irregularidad y recordar, una vez más, la conveniencia de realizar las actuaciones previstas, en el momento procedimental adecuado.

Como resultado del contenido del informe del Servicio Jurídico, fue redactado el cuarto borrador, de 19 de septiembre de 2017.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

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

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. 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 delante proyecto, 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 19 de septiembre de 2017, que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el último borrador de la disposición, de la misma fecha, que es el sometido a nuestra consideración.

3. 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, con la salvedad señalada en los apartados F.1º) de este Fundamento, que, en su caso, deberá subsanarse en los términos expuestos en él.

Tercero

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

1. La competencia de la CAR 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 CAR.

En este caso, como indicamos ya en nuestro dictamen D.8/17, relativo a la que habría de ser la Ley 4/2017, de 28 de abril, de Renta de Ciudadanía de La Rioja (LRCR), es indudable que la CAR está provista de títulos competenciales suficientes para regular la materia objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, el EAR´99 atribuye a la CAR, en sus arts. 8.1.30 y 8.1.31, respectivamente, 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”*.

Esta competencia tiene, además, una indudable proyección organizativa, que se manifiesta en la creación de órganos como la Comisión de Seguimiento de la Renta de Ciudadanía, y que entraña el ejercicio de las competencias que, para la creación de su Administración y su Sector público, le reconoce el art. 26.1 EAR´99.

En fin, las competencias *sustantivas* descritas, llevan aparejada también la de regular *“el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja”* (art. 8.1.2. EAR´99 y 149.1.18 CE), naturalmente con respeto a la legislación aprobada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el art. 149.1.18 CE para regular el procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (STC 50/1999, por todas), y que ha ejercido, entre otras, con la aprobación de la vigente LPAC.

Por ello, la Comunidad Autónoma puede, dentro de esos límites, regular también los procedimientos administrativos a través de los cuales se verificará la gestión de la prestación económica regulada por la LRCR y, en su desarrollo, por el reglamento cuya aprobación se pretende.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto pues, como hemos señalado ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 8.1.30 y 31 EAR´99, el legislador autonómico ha dictado (además de otras anteriores) la Ley 4/2017, de 28 de abril, de Renta de Ciudadanía de La Rioja (LRCR).

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3. En cuanto al **rango** de la norma proyectada, es exactamente el querido por la Ley 4/2017, pues su DF2ª habilita al Gobierno (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, *ex art. 24.1.a*) EAR´99) a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.

Por lo demás, dado que la norma proyectada pretende derogar parcialmente el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las Prestaciones de Inserción Social, sólo una norma de igual o superior rango podría derogar este.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.

Atendido el marco normativo que acaba de analizarse, podemos considerar que el Anteproyecto de Decreto es, en líneas generales, ajustado a Derecho y, por su contenido, satisface correctamente el desarrollo reglamentario reclamado por la LRCR.

Esto no obstante, se formulan las observaciones que siguen en relación con preceptos concretos del texto.

2. Observaciones concretas.

A) El **art. 2** del Anteproyecto constituye el desarrollo del art. 7.a) LRBC, que a su vez establece que sólo pueden ser titulares de la prestación quienes tengan su residencia efectiva (legal, además, en el caso de los ciudadanos extranjeros) en cualquier municipio de La Rioja con un año de antelación a la fecha de la solicitud de la prestación.

i) Conforme al art. 2.2, los solicitantes extranjeros deberán acreditar el año de residencia legal en España *“a través del correspondiente documento o tarjeta de residencia en vigor, o de certificado de la Delegación del Gobierno o del Registro General de Extranjeros del Ministerio competente en materia de interior”*.

Sobre esta última forma de acreditación, la mención a *“Delegación del Gobierno”* y al *“Registro General de Extranjeros del Ministerio del Interior”* debería sustituirse por una, más genérica, a los órganos de la Administración General del Estado que sean competentes para certificar la situación administrativa de los extranjeros en España, ya que no parece razonable que una Administración (la autonómica, en este caso), determine qué órganos de otra (la estatal, aquí) hayan de expedir certificados sobre una determinada materia de competencia de esta última; pues esa determinación, en definitiva, dependerá de la distribución interna de competencias que cada Administración realice entre sus propios órganos, en virtud de su propia potestad de auto-organización.

En otro orden de cosas -y a efectos meramente ilustrativos- nos permitimos recordar que, conforme al art. 29.2 de la LO 4/2000, de 8 de enero, de Derechos y deberes de los extranjeros en España, *“las diferentes situaciones de los extranjeros en España podrán acreditarse mediante pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, según corresponda”*. En particular, la tarjeta de identidad de extranjero es el documento que, con carácter general, habrán de solicitar los extranjeros que obtengan autorización para residir en España durante más de seis meses (art. 4 LO 4/2000); y, conforme al art. 210.2 del Reglamento de la LO 4/2000 (aprobado por RD 557/2011, de 20 de abril), *“es el documento destinado a identificar al extranjero a los efectos de acreditar su situación legal en España”*.

Tratándose de ciudadanos de Estados miembros de la UE o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, el RD 240/2007, de 16 de febrero, distingue entre las estancias inferiores a tres meses (art. 6), y las superiores a esa duración de tres meses.

Estos últimos supuestos son los que podrían dar lugar a la percepción de la prestación regulada por la LRBC, pues el art. 7.a) LRBC exige, para poder ser titular de ella, una residencia efectiva y legal superior a un año. Pues bien, para residencias superiores a tres meses, el ciudadano comunitario deberá solicitar su inscripción en el Registro Central de Extranjeros, siéndole expedido, de forma inmediata, un certificado de registro (art. 7.5 RD 240/2007). Y sus familiares, si no son nacionales de un Estado comunitario o del Espacio Económico Europeo, deben solicitar una “*tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión*” (art. 8.1).

Serán, pues, estos documentos, los que ordinariamente permitirán acreditar la situación de estancia legal en España y su duración.

ii) El art. 2.2 *inciso segundo* del texto recoge una serie de supuestos en los que no se exige el requisito de la residencia efectiva previa (“*No se exigirán estos requisitos a los emigrantes riojanos retornados...*”).

Por su ubicación sistemática, ese *inciso segundo* parece referirse en exclusiva a los “*solicitantes extranjeros*”, que constituyen el ámbito de aplicación del *inciso primero* del mismo art. 2.2.

Sin embargo, aquellas excepciones (que son una reproducción literal de las contenidas en el inciso último del art. 7.a) LRBC) se predicán, según ese art. 7.a) LRBC, tanto de los ciudadanos extranjeros como de los nacionales. Por este motivo, parece aconsejable separar ese inciso segundo del art. 2.2 en un apartado distinto, con el fin de evitar problemas de interpretación sobre el alcance subjetivo de esas excepciones.

B) El **art. 3** regula la “*acreditación de la edad, la filiación, el parentesco, y la relación estable o análoga a la conyugal.*”

i) El **art. 3.1** dispone que la edad se acreditará mediante “*Documento Nacional de Identidad, Número de Identidad de Extranjero o documento análogo*”. Pues bien, tratándose de ciudadanos extranjeros, debe recordarse que, conforme al art. 4.1 de la LO 4/2000, estos tienen “*el derecho y el deber de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España*”, de la que solo podrán ser privados en los supuestos previstos por la vigente LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana (art. 4.3 LO 4/2000).

En definitiva, dentro de la expresión “*documento análogo*” deben entenderse incluidos los documentos acreditativos de la identidad del ciudadano extranjero, expedidos por las autoridades de su país de origen.

ii) En cuanto a la filiación y el parentesco (**art. 3.2**) esta debería poder probarse, además de por los medios que acertadamente enumera ya el precepto, mediante la oportuna certificación del Registro Civil, al que accede, como hecho inscribible, la filiación (art. 1º de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1956, y art. 4.2 de la Ley 20/2011, de 21 de julio); siendo la certificación uno de los mecanismos ordinarios de publicidad del contenido de los asientos del Registro Civil (cfr, arts. 6 LRC ‘56 y 80.1.2ª y 80.2 LRC ‘11).

iii) El art. 3.2 no cita el matrimonio entre los hechos a acreditar, cuando es evidente que sí debería hacerlo porque la existencia de una relación conyugal es relevante a efectos de la LRBC. Y ello, en la medida en que el art. 5.1.b) incluye a los cónyuges dentro del concepto de “*unidad familiar o de convivencia*”. La existencia y constancia del matrimonio puede igualmente probarse mediante las formas señaladas ya en el art. 3.2, así como mediante la oportuna certificación del Registro Civil (arts. 1 LRC ‘56 y 4.7 LRC ‘11, entre otros).

Del mismo modo, la rúbrica del propio art. 3 debería incluir el matrimonio, junto a las demás circunstancias cuya prueba regula el artículo.

C) El **art. 4** (“*acreditación de la unidad familiar o de convivencia*”) desarrolla el mecanismo para acreditar la preexistencia de esa unidad con un año de antelación a la solicitud, requisito exigido por el art. 7.c) LRBC.

El **inciso segundo del art. 4.1** dispone que, cuando la unidad familiar que declaren los interesados sea distinta de la que figure en el Padrón municipal, los solicitantes, tras haber acreditado la existencia de esa nueva y vigente unidad familiar, “*deberán regularizar dicha situación en el plazo de diez días a contar desde el requerimiento que le efectúe el órgano competente (...)*”.

Sin embargo, no queda claro si, en ese plazo de diez días, los interesados habrán de haber *obtenido* esa regularización, o si bastará con que la hayan *solicitado*. Esta segunda solución -sin perjuicio de las ulteriores comprobaciones que pudieran hacerse por la Administración gestora de la prestación- parecería más razonable, pues no debería hacerse depender la suerte de la solicitud del interesado de la mayor o menor tardanza de la Administración local en resolver la regularización padronal solicitada. Recuérdese en este punto que la consecuencia que la norma proyectada anudaría a la falta de regularización es

que “*se tendrá en cuenta como unidad familiar o de convivencia la que figure en el padrón*” y no la que los interesados hayan afirmado, y probado, como actualmente existente.

D) Como consideración común al **art. 5** (“*Acreditación de la condición de emigrante riojano retornado*”); y al **art. 6** (“*Acreditación de la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección internacional*”), se reitera lo señalado en relación con el art. 2.2 *inciso primero* en cuanto a la improcedencia de concretar los órganos de la Administración General del Estado que hayan de expedir los certificados y documentos a los que los preceptos aluden.

E) El **art. 12.2** del Anteproyecto determina la forma en que han de computarse el patrimonio y los ingresos de los cónyuges (o personas con relación análoga) cuando el titular de la renta viva en domicilio distinto al del otro cónyuge.

Parece que ese precepto se refiere a los supuestos (excepcionales conforme al art. 5.1.a) y 5.3 de la Ley) en los que, a pesar de no existir, como tal, una “*unidad familiar o de convivencia*” (lo que exige vivir en el mismo domicilio, según el art. 5.1. LRBC), el cónyuge que vive en domicilio distinto no puede ser considerado como unidad independiente y acceder, por su parte, a una nueva y autónoma prestación.

En tal caso, parecería lógico aclararlo así.

F) Como consideración particular al **art. 13.1** (cómputo de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena), no queda claro si la cifra a considerar es la del año anterior a la solicitud (en cuyo caso debería atenderse a la última declaración vencida del IRPF, como establece, por ejemplo, el art. 12.3 *inciso segundo*); o la del año en curso, por lo que tal circunstancia deberá aclararse debidamente.

G) Los **arts. 13 a 15** del texto analizado desarrollan la forma de cómputo de los rendimientos de la unidad familiar. Rendimientos que, según sea su cuantía, determinarán la existencia o inexistencia del derecho a la prestación, ya que uno de los requisitos establecidos por la LRBC para acceder a ella es “*no disponer de rendimientos mensuales superiores*” a los porcentajes que, sobre el *Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM)*, establece el art. 7.1.d) LRBC.

Pues bien, es cierto que el art. 8.1 de la LRBC dispone que “*reglamentariamente se determinará la forma de computar los rendimientos y el patrimonio de la unidad familiar o de convivencia a efectos de acreditar la carencia de rentas regulada en el artículo 7.d) de esta ley*”.

Pero también lo es que, en el ejercicio de esa función completiva, el reglamento ejecutivo o de desarrollo (naturaleza que sin duda cabe predicar del Decreto proyectado), es una norma jerárquicamente inferior a la Ley (cfr. arts. 9.3 CE y 47.2 LPAC´15), que debe moverse dentro de los parámetros preestablecidos por el legislador, sin que pueda desconocer o hacer inefectivas las previsiones de la norma legal supraordenada; previsiones que constituyen, precisamente, el marco dentro del cual el que el Poder Ejecutivo está habilitado para acometer esa tarea de pormenorización que la Ley reclama del reglamento.

En este punto debe recordarse que, según nuestro Tribunal Constitucional, son reglamentos ejecutivos:

“...aquéllos que están directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos “cuyo cometido es desenvolver una Ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una Ley”.

Y es que, como hemos expuesto con reiteración, 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, en permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia (D.34/01, o D.59/13). Por ello mismo, el sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad (cfr. nuestro D.51/01), lo que explica, *a contrario*, que, cuando la norma reglamentaria contraviene la legal, aquella sea nula de pleno derecho (art. 47.2 LPAC´15).

Pues bien, para determinar la existencia o inexistencia del derecho a la prestación, el art. 7.1.d) LRBC utiliza, como *canon* a considerar, el de los “rendimientos mensuales” del titular y, en su caso, del resto de miembros de su unidad familiar; esto es, el de las percepciones económicas que, por uno u otro título, reciban el titular de la prestación y sus familiares. Va de suyo que lo que, en última instancia, justifica el derecho a la prestación es la ausencia de una capacidad económica suficiente, tal como la concreta y cuantifica el art. 7 LRBC.

Sin embargo, el texto proyectado establece, sobre ciertos rendimientos económicos, unas formas de cálculo que, supondrían, en la práctica, hacer abstracción de ese criterio (“rendimientos económicos”) establecido por el legislador.

i) Es el caso del **art. 14 inciso tercero** del Anteproyecto, según el cual los rendimientos netos del conjunto de productos financieros se minorarán en el importe del 50% de la cuantía básica mensual de la renta.

Sin embargo, tal detracción carece de justificación, pues operaría sobre rendimientos ya netos. Y ello, a diferencia de lo que sucede en el art. 14.4 *inciso cuarto*, que prevé una forma de cálculo de rendimientos *netos* de bienes inmuebles mediante la sustracción, a los ingresos *brutos*, de un 10%, sustracción que, en este caso, sí podría hallar una justificación en los gastos necesarios para la obtención de esos ingresos.

Es por ello que el citado art. 14 *inciso tercero* merece a este Consejo un juicio desfavorable por falta de cobertura legal.

ii) En este mismo sentido, cabe señalar que el **art. 13.3 inciso segundo** regula la forma de cálculo de los rendimientos recibidos en concepto de trabajo por cuenta propia, si el perceptor de esos rendimientos (que, naturalmente no puede ser el titular de la renta, *ex art. 9.b LRBC*) tributase en la modalidad de estimación directa. Conforme a ese art. 13.3 *inciso segundo*, en tales casos, “*se considerarán rendimientos de trabajo el 50% de los ingresos computables (...) incluidos en la última declaración vencida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*”.

Pues bien, más allá de que, tratándose de rendimientos derivados de actividades por cuenta propia, cabe hablar, con más precisión de “*rendimientos de actividades económicas*” (art. 27 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF) y no tanto de “*rendimientos del trabajo*” (art. 17.1 LIRPF); a criterio de este Consejo -y desde la perspectiva del necesario respeto a los parámetros normativos establecidos por la Ley habilitante- no resultaría irrazonable que ese coeficiente corrector operase sobre los “*rendimientos íntegros*” (art. 27 LIRPF), pero sí sería irrazonable que lo hiciera sobre rendimientos ya netos (arts. 28 y 30 LIRPF). Piénsese que, si el perceptor tributara en régimen de estimación objetiva o por módulos, se atenderá, para fijar sus rendimientos, al “*rendimiento neto mensual*” (art. 13.3. *inciso tercero*).

En definitiva, la expresión “*ingresos computables*” contenida en el examinado art. 13.3 *inciso segundo* del Anteproyecto debería aclararse, con el fin de precisar que se refiere, en todo caso, a los “*rendimientos íntegros*” procedentes de la realización de actividades por cuenta propia.

iii) Por su parte, el **art. 15.1** determina la forma de cálculo de los “*rendimientos procedentes de sociedades civiles y comunidades de bienes*”, señalando que sólo computarán en un 50% de los ingresos íntegros declarados.

Creemos que el precepto se está refiriendo a las “*rentas correspondientes a las entidades en régimen de atribución de rentas, que “se atribuyen a los socios, herederos, comuneros o partícipes”*” (cfr. arts. 8.3, 86 y 87.1 LIRPF). Estas rentas, que forman parte de la denominada “*renta general*” (art. 45 LIRPF), se calculan conforme a las normas generales del IRPF (art. 89.1.1ª LIRPF), lo que, en principio, supone que, para ese cálculo, “*los rendimientos netos se obtendrán por diferencia entre ingresos computables y los gastos deducibles*” (art. 15.2.1ª LIRPF).

En definitiva, y por los motivos ya señalados, la detracción del 50% establecido por el art. 15.1 del Anteproyecto, debería operar, en todo caso, -y es lo que parece querer indicar el precepto- sobre los ingresos brutos, esto es, antes de su minoración en la cuantía de los gastos deducibles.

H) Parecidas consideraciones cabe hacer en relación con los **artículos 16 a 20** del Anteproyecto, atinentes a la forma de cómputo del valor del patrimonio.

De nuevo, el legislador atribuye relevancia jurídica al valor del patrimonio que posea la unidad familiar. Y lo hace en la medida en que impide acceder a la prestación, por tener recursos propios suficientes, a aquella unidad familiar “*que disponga de un patrimonio cuyo valor sea superior*” a las cuantías establecidas en el art. 8.3 LRBC.

Sin necesidad de consideraciones más exhaustivas, la noción de “*patrimonio*” es en nuestro ordenamiento jurídico, razonablemente precisa, y puede definirse como el conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones de contenido económico de que es titular un determinado sujeto de Derecho. Cfr, arts. 659, 661, 1.911 Cc, o en el ámbito tributario, art. 1 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio.

Por ello, una interpretación literal, sistemática y teleológica (art. 3.1 Cc) del art. 8.3 LRBC no deja lugar a muchas dudas: debe atenderse, *a priori*, al valor de todos los elementos patrimoniales de los que sean titulares los miembros de la unidad familiar. Y ello porque, cuando el legislador ha querido excluir algún elemento patrimonial del cómputo de ese valor, lo ha hecho expresamente. Así, sucede con el valor de la vivienda habitual (art. 8.4 LRBC).

Atendido lo anterior, no hallarían encaje en la LRBC las excepciones que añade el reglamento proyectado, que, de mantenerse con su actual redacción, dejaría fuera del cómputo del valor del patrimonio numerosos bienes y derechos de contenido económico, sin que la Ley a desarrollar le habilite para ello. Así:

- Art. 16.3:** bienes que hayan constituido el medio para desarrollar la actividad laboral generadora de ingresos.
- Art. 17.2.b):** La nuda propiedad de inmuebles.
- Art. 17.3:** Bienes inmuebles de difícil uso.
- Art. 19:** Vehículos a motor, en las cuantías establecidas por el artículo.
- Art. 20:** Ajuar familiar, salvo los bienes de extraordinario valor que en él haya.

Los enumerados son, sin duda, bienes y derechos de contenido económico, plenamente susceptibles de integrar un patrimonio. Y que su titularidad es demostrativa de capacidad económica es igualmente evidente, como se refleja en el hecho, por ejemplo, de que el valor del ajuar doméstico integra la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones (art. 15 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre), como también lo hace la titularidad de la nuda propiedad sobre un bien, una vez descontado el valor del usufructo que la grave (cfr. art. 467 y ss Cc) en los términos del art. 26 LISD, y sus concordantes.

No duda este Consejo Consultivo de la buena fe que ha movido al redactor del texto al introducir esas excepciones, que sin duda habrían de facilitar el reconocimiento de un derecho como el regulado por la Ley 4/2017, llamado a subvenir a situaciones de riesgo de exclusión social.

Pero estas previsiones -que, en abstracto, constituyen legítimas opciones de política legislativa- no pueden hacerse efectivas, en este caso, mediante su inclusión en una norma reglamentaria, pues ésta encuentra constreñidos sus límites a los términos que resulten de su ley habilitante.

Con todo, se recuerda que, como es obvio, el Gobierno dispone, si lo considera oportuno, de la iniciativa legislativa que le reconoce el art.19.1.j) EAR'99 para promover, mediante la oportuna remisión de un Proyecto de Ley, una modificación de la Ley 4/2017 que ampliara las excepciones ya establecidas en el art. 8.4 LRBR. Iniciativa que nuestra norma institucional básica reserva, también, a los diputados del Parlamento de La Rioja (art. 20 EAR '99); obviamente, previos los informes sobre la trascendencia económica de esas eventuales medidas.

I) El art. 24.3 (“*corresponderá a la Dirección General competente en la renta de ciudadanía...*”), aunque es claro en su sentido, parece contener un error de redacción que debería corregirse.

Por su parte, el **art. 24.4** dispone que, contra las resoluciones de los procedimientos relativos a la renta de ciudadanía, podrán interponerse “*los recursos administrativos y jurisdiccionales conforme a la legislación básica aplicable*”.

Aunque carente de relevancia práctica, la expresión “básica” es incorrecta y su supresión en nada perjudicaría al precepto. Tanto la legislación reguladora del procedimiento administrativo común (en la actualidad, la LPAC’15), como la que disciplina la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio), han sido dictadas por el Estado en ejercicio de las competencias *exclusivas* que les reservan, respectivamente los arts.149.1.18 CE y 149.1.6 CE. En virtud de la primera, el Estado debe establecer el “*procedimiento administrativo común*”, y, como parte integrante de él, el régimen general de los recursos administrativos (por todas STC 166/14); y en ejercicio de la segunda, corresponde al Estado aprobar la “*legislación procesal*”.

J) El **art. 25.1** y **25.2** identifican el enlace de internet donde los interesados pueden obtener el modelo de solicitud de la prestación, así como la actual sede electrónica del Gobierno de La Rioja.

En términos semejantes a los que hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.8/14), resulta discutible la conveniencia de hacer constar en una norma jurídica una dirección electrónica concreta. Aunque esa indicación obedece, sin duda, al buen propósito de informar a los interesados del lugar donde acceder a cierta información pública o donde presentarla telemáticamente, tal función es más propia de los diversos instrumentos de comunicación pública de los que puede servirse cualquier Administración (su página web, guías de comunicación o similares, que se actualizan de modo periódico) que de una disposición normativa, que está llamada a contener prescripciones jurídicas, y que, además, quedaría privada siquiera de ese valor informativo tan pronto se modificaran dichas direcciones electrónicas.

Por otra parte, **el art. 25.2.b)** señala que las solicitudes podrán presentarse presencialmente “*en el Registro de la Comunidad Autónoma, o en cualquier otra forma contemplada en el artículo 6 del Decreto 58/2004, de 29 de octubre...*”. Al respecto, parece razonable completar el precepto añadiendo, como cláusula más general, la posibilidad de presentar esas solicitudes en cualquiera de los Registros contemplados por el art. 16.4 LPAC’15.

Debe advertirse, en todo caso, que -como es evidente- la mera falta de mención de esa posibilidad en la norma reglamentaria no convertiría en ineficaz una solicitud presentada, por ejemplo, ante un Registro de la Administración General del Estado y dirigida al órgano competente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

K) El **art. 26.2** enumera los documentos que el solicitante deberá presentar “*cuando no se autorice a la Administración de (la) Comunidad Autónoma de La Rioja para obtener directamente y/o por medios telemáticos la comprobación*” de los datos a los que esos documentos se refieren.

Al respecto, cumple recordar que el art. 28.2 LPAC'15 establece la posibilidad de que los particulares autoricen a la Administración a consultar o recabar documentos que, siendo relevantes para un procedimiento administrativo, hayan sido elaborados por cualquier Administración; y lo hace exigiendo que *“el interesado haya expresado su consentimiento”* para ello.

A partir de ahí, el propio art. 28.2 LPAC'15 establece que esa autorización *“se presumirá”*, pero exceptúa de esa presunción, además del caso en que el interesado haya mostrado una oposición expresa, aquel otro en que *“la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso”*.

Este último sería el supuesto, por ejemplo, de los datos de naturaleza tributaria, que están sujetos a un régimen especial de secreto, regulado por el art. 95 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Por ello, debe considerarse acertado, y conforme con el art. 95.1.k) LGT, que el modelo normalizado de solicitud que figura como Anexo al Anteproyecto de Decreto exija una autorización, previa y expresa, del interesado para que la oficina tramitadora de la prestación realice *“consultas a los ficheros de titularidad de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria”*.

L) El art. 29 (*“Compatibilidad de la prestación”*) complementa la previsión del art. 13.3 LRBC, a cuyo tenor, *“cuando se reconozca la compatibilidad de la renta de ciudadanía con el acceso a un trabajo por cuenta ajena del perceptor de la misma, para calcular la cuantía a percibir, no se tendrá en cuenta durante el primer año el cincuenta por ciento de dichas rendimientos de trabajo”*.

El art. 29 del Anteproyecto indica que *“el plazo de un año de compatibilidad se entiende referido a doce meses, con independencia de los distintos contratos que se puedan realizar o de las empresas que lo contraten”*. Pues bien, si la intención del redactor del precepto es aclarar que el plazo de un año debe entenderse como periodo de un *año natural*, con independencia de los contratos que celebre el perceptor de la renta o de las empresas que lo contraten, debería aclararse así.

Por otra parte, ese año natural parece que debe computarse desde el momento en que el perceptor acceda a un trabajo por cuenta ajena, pues el art. 13.3 LRBC vincula al reconocimiento de la compatibilidad la consecuencia de que, *“para calcular la cuantía a percibir, no se tendrá en cuenta, durante el primer año, el cincuenta por ciento de dichos rendimientos del trabajo”*, siendo que esos rendimientos se perciben, cabalmente, desde el acceso al trabajo.

M) El art. 30 (“*Mantenimiento temporal*” de la prestación) pormenoriza, tal como reclama el art. 16.2 LRBC, los plazos en los que otro miembro de la unidad familiar debe solicitar una nueva prestación, en aquellos casos en que el anterior titular deje de poder percibirla. El precepto regula también el procedimiento para resolver sobre esa nueva solicitud.

Tras disponer el art. 30.2 que el plazo de resolución del procedimiento será de dos meses, el art. 30.3 señala que “*el vencimiento del plazo máximo sin que se haya notificado resolución expresa permitirá al interesado tener por desestimada su petición*”.

Nada hay en ello de objetable, si bien debe matizarse que la finalidad del mantenimiento temporal de la prestación regulado por el art. 16 de la LRBC es clara, pues se establece “*con el fin de no producir interrupciones en la percepción de la prestación*”. Y, a ese efecto, el art. 16.1 dispone que los supuestos de hecho que dan lugar a ese mantenimiento temporal, efectivamente, “*conllevarán el mantenimiento temporal de la renta de ciudadanía... en tanto se resuelva sobre la nueva solicitud*”.

En coherencia con el art. 16.1 de la Ley, el propio art. 30.2 *in fine* del Anteproyecto enfatiza que se mantendrá “*en todo caso la prestación, en la misma cuantía que se viniera percibiendo, hasta que se dicte la nueva resolución*”.

A juicio de este Consejo, el art. 16.1 LRBC es claro cuando fija, como momento final del mantenimiento de la prestación, aquel en el que “*se resuelva sobre la nueva solicitud*”. Por el contrario, el legislador -que podía haberlo hecho- no ha establecido como situación equivalente a la de la resolución expresa, la de la desestimación por silencio de esa nueva solicitud.

Esto dicho, la mera desestimación presunta de la solicitud a que se refiere el art. 30.3, si bien puede habilitar ya al interesado a presentar el oportuno recurso administrativo o contencioso administrativo; no equivale al dictado de un acto administrativo expreso, y, por ello, no debería entrañar el cese en la percepción de la prestación anterior, pues esta debe mantenerse, según los claros términos de la LRBC, “*en tanto se resuelve sobre la nueva titularidad*”. Esto es: hasta que se dicte acto administrativo expreso.

Naturalmente, esto obligará a los órganos competentes para resolver sobre estas nuevas peticiones, a hacerlo con la necesaria celeridad, con el fin de evitar que, mientras se tramitan solicitudes que, a la postre, acabarán siendo desestimadas, se persista en el mantenimiento provisional de la prestación que recibía el anterior titular.

En este punto, debe señalarse que, si, más allá del plazo de dos meses, se dictase una resolución expresa desestimatoria de la nueva solicitud, ello no obligaría a los perceptores de la prestación temporalmente mantenida a devolver las cantidades percibidas hasta entonces; cantidades que no serían ingresos *indebidos*, sino justificados por el específico título jurídico que les brinda el art. 16.1 LRBC.

N) El **art. 31.5** (*Modificación de la cuantía*) regula los efectos del transcurso del plazo máximo para resolver los procedimientos de modificación de las cuantías de las prestaciones sin que, en tal plazo, se haya dictado resolución expresa.

Según el art. 31.5 del Anteproyecto, cuando el procedimiento se haya iniciado a solicitud del interesado, el transcurso de ese plazo determinará la desestimación de la solicitud, lo que resulta conforme con el art. 24.1 LPAC'15, debiendo recordarse que el art. 17.5 LRBC (norma con rango de Ley y precepto relativo a las “*normas generales sobre procedimiento*”) establece el efecto desestimatorio del silencio en los procedimientos relativos al reconocimiento del derecho a percibir la renta de ciudadanía.

Mayores dudas suscita, sin embargo, el efecto que el art. 31.5 contempla para los supuestos en que el procedimiento de modificación de cuantía se haya iniciado de oficio.

En tales casos, ha de estarse al art. 25 LPAC'15, que no dispone que el transcurso del plazo para resolver determine la caducidad y archivo de las actuaciones en todos los casos -como prevé el art. 31.5 analizado- sino sólo en aquellos procedimientos en los que la Administración “*ejercite potestades... susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen*” (art. 25.1 b) LPAC'15).

Por el contrario, “*en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo*” (art. 25.1 a) LPAC'15).

En suma, el art. 31.5 del Anteproyecto debe acomodarse a las previsiones del art. 25 LPAC'15.

Ñ) Los **arts. 35 y 36** del Anteproyecto regulan, respectivamente, la composición de la Comisión de Seguimiento de la Renta de Ciudadanía; y su régimen de funcionamiento. Tales preceptos merecen las siguientes consideraciones:

i) El **art. 36.1** dispone que la Comisión podrá reunirse con carácter extraordinario, por convocatoria de la Presidencia, a iniciativa propia “*o de dos de las entidades representadas*”.

La expresión “*entidades representadas*” parece aludir a las entidades *presentes* en la Comisión (v gr, la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Federación Riojana de Municipios, la Federación de Empresarios de La Rioja, los dos Sindicatos más representativos, el Consejo Riojano de Exclusión Social...); pero debería aclararse adecuadamente porque, con su actual dicción, el precepto se presta a una interpretación (que, a todas luces, no parece la perseguida por el redactor del texto) según la cual podrían pedir una convocatoria extraordinaria todas y cada una las entidades que, a través de los distintos vocales, están “*representadas*” en la Comisión; por ejemplo, dos Ayuntamientos.

Por ello, este Consejo sugiere que, con la redacción que se considere oportuna, y con el fin de evitar problemas interpretativos, se aclare debidamente el régimen de convocatoria del órgano, cuestión que incide directamente en su régimen normal de funcionamiento.

ii) De acuerdo con el art. 29 LRBC, la Comisión, además de estar integrada por representantes del Sector público autonómico y de las entidades locales, lo está también por los representantes “*de las entidades sindicales y empresariales más representativas y de las organizaciones que actúan en el ámbito de la exclusión social*”.

El art. 35 del Anteproyecto es, sin duda, respetuoso con esa previsión legal.

La composición de la Comisión permite caracterizarla como un órgano colegiado “mixto” o “de participación social”, de aquellos a los que se refiere el art. 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP):

“Los órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”.

Pues bien, en relación con el *quorum* necesario para la válida constitución de estos órganos “mixtos” o “de participación social”, el art. 17.2 *inciso segundo* LSP contiene previsiones diferentes a las que rigen para los órganos colegiados en los que no concurren esas características. Y es que:

“Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces”.

Parece claro que este precepto busca conciliar dos exigencias: la agilidad en el funcionamiento de estos órganos (pues no será necesario que, para constituirse válidamente, estén presentes *todos* sus miembros); y la garantía de su carácter representativo (pues, en cualquier caso, deberán estar presentes los portavoces de las organizaciones representativas). Y en tal sentido, si una organización representativa tiene asignados varios vocales en un órgano, es lógico que, para la correcta conformación del órgano, no sea preciso que todos ellos asistan a una sesión; y que baste con que concurra quien tenga la condición de portavoz de esa organización.

Pues bien, el **art. 36.3** del Anteproyecto, dispone que *“tendrá la consideración de portavoz el representante designado por el Consejo Sectorial de Exclusión Social”*, pareciendo con ello que la presencia de ese vocal, junto con la de los representantes de las Administraciones públicas, sería suficiente para la constitución regular de la Comisión.

Este Consejo considera, sin embargo, que esa previsión podría afectar al necesario carácter representativo de la Comisión; y que un mejor cumplimiento del art. 17.2 LSP exigiría que designaran portavoces, también, las restantes entidades no administrativas representadas en la Comisión. Por ejemplo, en relación con las Organizaciones Sindicales (que tienen dos vocales, art. 35.1.f), y la FER (que nombra otros dos, 35.1.g), debería preverse el nombramiento, para cada una de ellas, de un portavoz.

Repárese, por lo demás, en que en la propia composición del Consejo Riojano de Exclusión Social (regulada por el art. 4 de la Orden 19/2000, de 22 de diciembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales), tiene ya preeminencia la representación de la propia Administración autonómica.

iii) Nos permitimos indicar que los **apartados 35.1.c)** y **35.1.i)** contienen lo que parecen ser errores de redacción.

O) La Disposición Transitoria Primera.1 del Anteproyecto señala que las personas que a la entrada en vigor de la LRBC estén percibiendo el Ingreso Mínimo de Inserción o la Ayuda de Inserción Social pasarán a ser titulares de la renta de ciudadanía, asignándoles el importe correspondiente a la cuantía básica de la misma.

Ello resulta coherente con la Disposición Transitoria Primera de la propia LBRC.

Del mismo modo, la DT.3 del texto analizado establece que “*en el plazo máximo de un año, a partir de la entrada en vigor de la Ley*” se revisarán los expedientes de los perceptores y se actualizarán las cuantías de las prestaciones; lo que, de nuevo, es acorde con la DT.2 LRBC, que establece ese plazo máximo de un año a contar desde su entrada en vigor.

Sucedde, sin embargo, que la DT.4 del reglamento proyectado indica que “*la revisión se realizará en el momento de finalización de los proyectos individualizados de inserción social, o de la solicitud de reanudación de la prestación regulada en el apartado 2 de esta disposición*”. Pues bien, este precepto, debería aclarar que, en todo caso, la revisión tendrá lugar dentro del plazo de un año de entrada en vigor de la Ley (se haya o no producido la finalización de los proyectos de inserción; o se haya o no solicitado la reanudación de la prestación), pues tal plazo máximo imperativo está establecido por la propia Ley, de la que, como es obvio, el reglamento no puede apartarse.

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 excepción de la omisión observada en el Fundamento Jurídico Segundo, apartado 2, F),1º.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen sobre determinados preceptos del mismo y, en particular, sobre los arts. 14, *inciso tercero*; 16.3, 17.2, b); 17.3; 19 y 20.

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