

En Logroño, a 25 de noviembre de 2019, 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 y D. José Luis Jiménez Losantos, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro Prusén de Blas por motivo justificado y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

116/19

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales y a la Ciudadanía del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, que desarrolló la Ley 4/2017, de 28 de abril, reguladora de 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, actualmente de Servicios Sociales y a la Ciudadanía, 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 21 de febrero de 2019, de la Directora General de Servicios Sociales.
- Estudio económico sobre el impacto de la modificación, del Responsable del Programa de prestaciones de fecha 26 de febrero de 2019.
- Memoria justificativa, de 1 de marzo de 2019, del Jefe del Servicio de Prestaciones Sociales, con el visto bueno de la Directora General de Servicios Sociales.
- Primer borrador del Decreto, de 4 de marzo de 2019.
- Diligencia, de 4 de marzo de 2019, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.

-Informe, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, sobre el borrador del Anteproyecto, de fecha 4 de marzo de 2019.

-Resolución, de 4 de marzo de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, que dispone abrir un periodo de información pública por plazo de quince días. La Resolución se publica en el BOR de 8 de marzo de 2019.

-Oficio, de 11 de marzo de 2019, de la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, por el que da traslado al Consejo Riojano de Servicios Sociales, con el fin de que realice las aportaciones que considere relevantes.

-Información sobre el proceso de información pública en el que no se ha formulado alegación alguna.

-Certificado, de la Secretaría del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de fecha 14 de junio de 2019, manifestando que el Anteproyecto ha sido informado favorablemente, en la sesión celebrada el día 13 de junio.

-Segundo informe, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de fecha 24 de junio de 2019.

-Petición, por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de informes, tanto a la Oficina de Control Presupuestario (OCP) como al Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica (SOCE). Este último es emitido en fecha 9 de julio de 2019.

-Petición, de 21 de julio de 2017, de la referida Secretaría General Técnica, que solicita la emisión del informe de la Dirección General de Servicios Sociales, el cual es evacuado en fecha 23 de julio de 2019.

-Tercer informe, de la misma Secretaría General, de fecha 21 de octubre de 2019.

-Oficio, de fecha 21 de octubre, de la precitada Secretaria General Técnica, que interesa el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que lo emiten el 12 de noviembre de 2019.

-Segundo borrador, de 12 de noviembre de 2019.

-Memoria final, de la reiterada Secretaría General Técnica, de 13 de noviembre de 2019, con el siguiente contenido: antecedentes normativos; necesidad de aprobación de la nueva norma; análisis de impacto normativo; estructura y contenido; estudio económico; trámites e informes.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 15 de noviembre de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el 18 de noviembre de 2019, la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales y a la Ciudadanía 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 20 de noviembre de 2019, 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.

1. 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 Anteproyecto que nos ha sido remitido pretende modificar el Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, que desarrolló la Ley 4/2017, de 28 de abril, reguladora de la Renta de ciudadanía de La Rioja (LRCR´17).

Pues bien, como indicábamos en nuestro dictamen D.8/17 (sobre el Anteproyecto del que luego sería el Decreto 41/2017, que ahora se pretende modificar), la LRCR´17, 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 LRCR´17); la forma de cómputo de los rendimientos y el patrimonio de la unidad familiar (art. 8.1 LRCR´17); los mecanismos para acreditar ciertos supuestos de hecho generadores del derecho a la prestación (arts. 5.3 y DA 3ª LRCR´17); o la organización y

funcionamiento de la Comisión de Seguimiento de la Renta de Ciudadanía (art. 28.1 LRRCR'17).

Por tanto, el Anteproyecto que ahora nos ocupa forma parte de esa amplia previsión reglamentaria y, en la medida en que se dictará en desarrollo de una Ley autonómica, ha de ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

2. 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 artículos 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 21 de febrero de 2019, 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 desarrolló 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) atribuyó 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) residenciaban en la referida 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*”.

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 21 de febrero de 2019 resulta, pues, conforme a la previsión legal, aunque, ciertamente, no realiza, como debiera, mención alguna a la competencia ejercida.

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 4 de marzo de 2019; así como de una Memoria inicial, e incluso de un estudio económico sobre el impacto, que satisface adecuadamente las exigencias del precepto citado. Únicamente es de señalar que, en la Parte expositiva de la norma proyectada, no se realiza mención de ningún tipo a la competencia ejercida por la CAR, siendo necesario incluir dicha mención, como hemos manifestado reiteradamente.

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 de la Consejería actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 4 de marzo de 2019, 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 aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el 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 que se modifica, 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 '17).

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 (CRSS), en el que tales Entidades están representadas.

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 atribuye al CRSS, entre otras funciones, la de informar los Anteproyectos 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 Anteproyectos de Decreto en materia de servicios sociales; informe que tiene carácter preceptivo.

En este caso, consta en el expediente el informe favorable emitido por el CRSS, aprobado en su sesión de 13 de junio de 2019, según la certificación expedida por su Secretaria.

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, la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante dispuso, por Resolución de 4 de marzo de 2019, publicada en el BOR del día 8 del mismo mes, someter el Anteproyecto a un trámite de información pública por el plazo de quince días hábiles.

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:

1/ La expresada Secretaría General Técnica recabó, por Resolución de 24 de junio de 2019, el parecer de la OCP; informe que resultaba preceptivo al amparo de los arts. 40, de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja, y 7.2.4.i), del Decreto 37/2019, de 10 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda. El citado informe fue emitido el 15 de octubre de 2019.

2/ Como hemos expuesto, el 13 de junio de 2019, el CRSS emitió su informe favorable, que resultaba preceptivo según 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 Anteproyectos 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 dicho CRSS.

3/ La misma Secretaría General Técnica interesó, por Resolución de 24 de junio de 2019, la intervención del SOCE, que emitió su informe en fecha 9 de julio de 2019.

4/ Por último, consta el informe último de los Servicios Jurídicos de fecha 12 de noviembre de 2019.

5/ Como consecuencia de las alegaciones contenidas en los tres informes referidos, surge un segundo borrador del texto de la disposición proyectada.

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 actuante, de fecha 13 de noviembre de 2019, 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 proyectada, precediendo a dicha Memoria el segundo y último borrador de la misma, 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.

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, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común (LPAC´15).

Por ello, la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) 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´17 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 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.

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.

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.

A) El Decreto proyectado pretende añadir un último párrafo a la Disposición Transitoria Primera (DT 1ª) del Decreto 41/2017, que, actualmente, tiene la siguiente redacción:

1. Las personas que, a la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, estuvieran percibiendo el Ingreso Mínimo de Inserción o las Ayudas de Inclusión Social pasarán a ser titulares de la renta de ciudadanía, asignándoles el importe correspondiente a la cuantía básica de la misma.

2. Las personas que, a la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 28 de abril, tuvieran suspendido el derecho al Ingreso Mínimo de Inserción o a las Ayudas de Inclusión Social, en el plazo de seis meses computados desde la entrada en vigor del presente Decreto, deberán solicitar su reanudación como renta de ciudadanía. Transcurrido dicho plazo sin solicitarlo se extinguirá la prestación reconocida.

3. La revisión se realizará en el momento de la finalización de los proyectos individualizados de inserción, o de la solicitud de reanudación de la prestación regulada en el apartado 2 de esta disposición.

Los efectos económicos de la revisión se producirán a partir del primer día del mes siguiente a la finalización del proyecto individualizado de inserción o de la solicitud de reanudación de la prestación.

4. En el plazo máximo de un año, a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 28 de abril, se revisarán los expedientes correspondientes a los titulares a los que se refieren los apartados anteriores y se actualizarán las cuantías de la renta de ciudadanía de conformidad con los artículos 12, 13 y 14 de la misma.

B) La modificación pretendida supone añadir un segundo párrafo al apartado 4, con la siguiente redacción:

“Si por acumulación de tareas esto no fuera posible, y el resultado de la revisión implicase un saldo negativo, los efectos económicos de la revisión se producirán a partir del primer día del mes en que se dicte la resolución que la acuerde, salvo en los casos en los que se hayan producido variaciones en la composición de la unidad familiar o de convivencia, o en los ingresos de la misma, que no hayan sido comunicadas a la Consejería competente en Servicios Sociales en el plazo legalmente establecido, en los que se aplicará lo dispuesto en el apartado 3”.

C) Para justificar la modificación de la citada DT 1ª, se indica que es necesaria para no subvertir el espíritu de la norma y permitir que los anteriores perceptores de *Ingreso mínimo de inserción* o de *Ayudas de inclusión social* continúen percibiendo el importe correspondiente a la cuantía básica de la *Renta de ciudadanía* hasta que se pueda actualizar la cuantía de la misma. Ello se achaca al hecho de que, dado que eran 1.032 las peticiones de *Renta de ciudadanía*, se dio prioridad a las mismas frente a los 427 expedientes de personas que ya estaban percibiendo el *Ingreso mínimo de inserción* o *Ayudas de inclusión social*; por lo que, a fecha de septiembre de 2018, en que finalizaba el plazo de revisión, no se había resuelto ninguno de tales expedientes “migrados”, salvo los casos de fallecimiento o renuncia.

D) Por más que la intención de la norma proyectada sea loable, lo cierto es que pueden existir problemas de extralimitación frente a lo que indica la Ley. Ya en nuestro dictamen D.8/17 (a propósito del Decreto que ahora se pretende modificar) decíamos, a este respecto, lo siguiente:

*“La **Disposición Transitoria Primera.1** del Anteproyecto señala que las personas que a la entrada en vigor de la LRCR’17 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 DT 1ª de la propia LRCR’17.*

Del mismo modo, la DT 3ª 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 2ª LRCR’17, que establece ese plazo máximo de un año, a contar desde su entrada en vigor.

Sucedee, sin embargo, que la DT 4ª del Reglamento 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”.

E) Para mayor claridad pasamos a transcribir el contenido de la DT Única (*Extinción de las prestaciones de inserción social*) de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de ciudadanía de La Rioja (LRCR´17):

“1. A partir de la entrada en vigor previsto en la DF 3ª, se producirá la extinción de las prestaciones de inserción social reguladas por el Decreto 24/2001, de 20 de abril. Los titulares de aquellas pasarán a ser titulares de la renta de ciudadanía, asignándoles el importe correspondiente a la cuantía básica de la misma.

2. En el plazo máximo de un año, se revisarán los expedientes correspondientes a los titulares a los que se refiere el apartado anterior de esta disposición y se actualizarán las cuantías de la renta de ciudadanía a las que les correspondan en aplicación del artículo 13 de la presente ley”.

F) A la vista de lo anteriormente manifestado, parece claro que la modificación pretendida va más allá de lo previsto en la Ley, por más que los efectos económicos se refieran al primer día del mes en el que se dicte la Resolución que acuerde la revisión.

Con independencia de lo anterior, también hemos de resaltar, con el SOCE y la OCP, que el Anteproyecto, entre la DT (con la modificación pretendida) y la DF (según la cual, el Decreto “*entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el BOR, salvo que, en cuanto norma más favorable, sus efectos económicos se retrotraen a la entrada en vigor del Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 41/2017, de 28 de abril*”), puede dejar sin efecto deudas ya contraídas u obligar a devolver ingresos de naturaleza subvencional percibidos indebidamente. En definitiva, el Anteproyecto produciría condonaciones de deudas de Derecho público, que sólo pueden ser establecidas por una norma con rango de ley, a tenor del art. 18, de la Ley 11/2013, de Hacienda Pública de La Rioja.

El Centro gestor, para rechazar dicha objeción, indica que no es de aplicación al caso lo establecido en el art. 22 LRCR´17, pero sin aludir al art.10.1.j LRCR´17, que establece la obligación del titular de la *Renta de ciudadanía* de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, sin exclusión de ningún tipo.

Así las cosas, si se pretende, de alguna manera, ampliar, para la revisión de esos denominados “expedientes migrados”, el plazo de un año establecido en la DT Única-2 LRCR´17, debiera modificarse dicha LRCR´17, debido a que el rango legal de la misma no permite su modificación mediante una norma de rango reglamentario.

Con independencia de lo anterior y para aquellos casos en los que, por haberse percibido alguna cantidad indebida, la norma legal, sin realizar distinción de ningún tipo, obliga a la devolución de dicha cantidad, podría entenderse que no existe tal obligación de devolver la cantidad percibida en exceso, pero sólo con respecto al percibida durante el periodo de revisión (es decir, durante el plazo de un año, establecido en la LRCR´17 y contado desde su entrada en vigor, para llevar a cabo la revisión de los expedientes de las personas que, antes de la entrada en vigor de la referida Ley, resultaban ser beneficiarias del *Ingreso mínimo de inserción* o de las *Ayudas de inclusión social*). Sin embargo, no sería justificable, salvo que se procediera a una modificación de dicha Ley, el que no hubiese obligación de devolver las cantidades percibidas indebidamente después de transcurrido dicho período de revisión (es decir, una vez transcurrido un año contado desde la entrada en vigor de la ya citada LRCR´17).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la cobertura legal y el rango normativo adecuados.

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.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración no es conforme con el ordenamiento jurídico, salvo que antes se proceda a efectuar las modificaciones de la Ley 4/2017 expuestas en 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