

En Logroño, a 18 de julio de 2008, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**92/08**

Correspondiente a la consulta formulada por la Ilma. Sra. Consejera de Servicios Sociales, sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 46/2004, de 23 de julio, por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 46/2004, de 23 de julio, por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales.

El procedimiento se inició por Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería, de fecha 18 de marzo de 2008, que, en aplicación del art. 33.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, determina el objeto y finalidad de la norma proyectada y su fundamento jurídico; y designando para la instrucción del procedimiento al Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación Administrativa para instruir el procedimiento. En cumplimiento de este cometido, se elabora un primer Borrador, y una Memoria justificativa, de 19 de marzo de 2008. El citado borrador es sometido a trámite de audiencia, remitiéndose el mismo a diversas entidades empresariales, sindicales y profesionales, así como otras organizaciones relacionadas con la integración.

Igualmente, es remitido a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información, para la emisión de informe por parte del S.O.C.E, lo que se realiza el 6 de mayo, dando lugar a un segundo borrador del texto de la disposición.

El 6 de junio de 2008 emite informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, dando lugar la estimación de sus alegaciones a un tercer y definitivo borrador de la disposición, tras el cual consta en el expediente una Memoria final, de fecha 16 de junio.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 16 de junio de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 30 de junio de 2008, la Excm. Sr. Consejera de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 1 de julio de 2008, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTO DE DERECHO**

#### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 11.a) 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 Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de orden sometido a nuestra consideración, y aunque pudiera encuadrarse el mismo dentro de la facultad de la Comunidad Autónoma de La Rioja para autoorganizarse, constituyendo, por lo tanto, un

supuesto de disposición de carácter reglamentario independiente, lo cierto es que el Consejo Riojano de Servicios Sociales aparece regulado en el Título IV de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería del Gobierno de La Rioja, con competencia en materia de servicios sociales, por lo que, como ya indicábamos en nuestro Dictamen 61/2004, al informar el Decreto que, precisamente, modifica la disposición dictaminada, en definitiva se está desarrollando la Ley autonómica anteriormente citada, dada la remisión contenida en el artículo 34 de la misma, por lo que nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al ámbito de este dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad* examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28,1ª de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre a adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del principio de jerarquía normativa, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62,2 de la Ley 30/1992, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

## **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, con fecha 18 de marzo de 2008, por el Secretario General Técnico de la Consejería consultante, y ello por cuanto el artículo 6.1.3 del Decreto 10/2008, de 8 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales, atribuye al Secretario General Técnico el ejercicio de las funciones atribuidas a los Directores Generales en relación con los servicios y actividades exclusivas de sus competencias. Por su parte, el artículo 6.1.4.i atribuye a los Directores Generales dictar la Resolución de inicio de la tramitación de disposiciones de carácter general, referidas a materias propias de la Dirección General.

### **B) Elaboración del borrador inicial.**

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”*.

En este caso, se ha cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, contando la Memoria con el contenido que se indica en el citado precepto.

### **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 Secretaría General Técnica.*

*2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

La Secretaría General Técnica, mediante Resolución de 31 de marzo de 2008 ha cumplimentado debidamente el trámite y ordena la continuación de la tramitación del procedimiento.

#### **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 y b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

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

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

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

En el presente caso, el trámite de audiencia ha sido cumplido en forma, habiéndose remitido el borrador inicial a diversas organizaciones con interés en la materia objeto de regulación.

## **E) 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”.*

También se ha cumplido adecuadamente este trámite, constando el informe del S.O.C.E. y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

## **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. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”*

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería con fecha 16 de junio de 2008, cuyo contenido da cuenta escueta de los trámites y actuaciones realizadas, entendiendo adecuado al ordenamiento jurídico el texto del Proyecto de Decreto.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para regular el régimen interno de composición, funcionamiento y funciones de un órgano de carácter consultivo y de participación externa en materia de servicios sociales, es subsumible, sin más, en la mención contenida en el artículo 8.1.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que le atribuye en esta materia competencia exclusiva.

Además, concurren otros títulos estatutarios de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entre ellos la asistencia y el bienestar social (art. 8.1.30); *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* (Artº 8.1.31); y *protección y tutela de menores* (art. 8.1.32).

### **Cuarto**

#### **Observaciones concretas al Reglamento proyectada**

El Proyecto de disposición sometido a nuestra consideración no hace sino modificar los artículos 4 y 5 del Decreto 46/2004, de 23 de julio, por el que se regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales, con el fin de adecuar la composición del mismo, a la nueva estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales, como consecuencia de la aprobación del Decreto 10/2008, de 8 de febrero, con el fin de dar entrada en dicho Consejo a los titulares de las nuevas Direcciones Generales con que cuenta la citada Consejería, manteniéndose en lo demás la misma regulación que en el Decreto que se modifica, razón por la cual no es necesario realizar comentario alguno al contenido del mismo, salvo una mera referencia más de carácter lingüístico, pues al referirse a los miembros del Consejo que forman parte del mismo, en representación de otros organismos, se habla, en unos casos, de “designado”, como en los apartados e) e i) del artículo 4.1; mientras que, en el apartado f), se habla de “designado” ó “designada”, por lo que debiera mantenerse una fórmula única en todos los casos.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El Proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero  
Presidente

Antonio Fanlo Loras  
Consejero

Pedro de Pablo Contreras  
Consejero

José M<sup>a</sup> Cid Monreal  
Consejero

M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana  
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo  
Letrado-Secretario General