

Expediente Núm. 382/2009
Dictamen Núm. 401/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 29 de septiembre de 2009, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General para la Aplicación y Desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian los presupuestos normativos de la regulación que aborda, concretamente la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, que establece una prestación económica sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente, dejando a un posterior

desarrollo reglamentario la determinación del procedimiento y las reglas concretas de aplicación que permitan su puesta en práctica.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo, cuyo objeto es aprobar el Reglamento citado, y de una disposición final única, previendo su entrada en vigor “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

El proyecto de Reglamento aparece integrado por setenta y tres artículos, todos ellos titulados, agrupados en siete capítulos, subdivididos en secciones. Incorpora asimismo un índice del articulado.

El capítulo I, denominado “Concepto y disposiciones generales”, está formado por los artículos 1 a 4, que regulan, respectivamente, el concepto, las características y los fines del salario social básico; la cuantía; la unidad económica de convivencia independiente, y la definición de vivienda o alojamiento y de residencia colectiva.

El capítulo II, “Requisitos y condiciones de acceso”, abarca los artículos 5 a 10, referidos a los titulares, la edad, el empadronamiento, el tiempo de residencia en Asturias, los requisitos adicionales y el reconocimiento de prestaciones a personas procedentes de otras Comunidades Autónomas.

El capítulo III, “Determinación de los recursos, bienes e ingresos computables y sistema de valoración”, (artículos 11 a 19), prevé las reglas generales para la determinación de los recursos computables; los rendimientos del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia; la valoración de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena; la valoración del rendimiento del trabajo por cuenta propia; las pensiones; la valoración de los bienes inmuebles, del capital mobiliario y de los vehículos a motor, y los recursos no computables.

El capítulo IV, “Programas, planes y proyectos de incorporación social”, está estructurado en dos secciones. La sección 1ª, “Medidas e instrumentos para la incorporación social”, comprende los artículos 20 a 28, titulados “Medidas e instrumentos para la incorporación social”, “Atención preferente de los servicios públicos”, “Concepto y características del Programa personalizado de incorporación social”, “Obligatoriedad del Programa Personalizado de

Incorporación Social”, “Circunstancias que permiten la exoneración de la obligatoriedad del Programa Personalizado de Incorporación Social”, “Contenido del Programa Personalizado de Incorporación Social”, “Proyectos de integración social”, “Plan autonómico de inclusión social” y “Proyectos locales de inclusión social”. La sección 2ª, “Catálogo de medidas de incorporación”, engloba los artículos 29 a 32, que recogen las acciones a desarrollar en el ámbito psico-social y de la convivencia personal, en el educativo-formativo, en el socio-sanitario, así como en materia de inserción laboral.

El capítulo V, “Dinámica del derecho”, se compone de cinco secciones. La 1ª, “Devengo, pago, duración, revisión y obligaciones de las personas beneficiarias”, comprende los artículos 33 a 37, relativos al devengo, al pago, al reintegro de cobros indebidos, a la duración y a las revisiones y a las obligaciones de las personas titulares del salario social básico. La sección 2ª, “Modificaciones por circunstancias sobrevenidas”, contiene los artículos 38 a 41, referentes a las circunstancias sobrevenidas con incidencia en la prestación, al cambio de titular, al cambio de domicilio y al cambio de domiciliación para el ingreso de la prestación. La sección 3ª, titulada “Suspensión de la prestación”, dispone, en los artículos 42 a 45, las causas y el tiempo de suspensión, la suspensión por un plazo no superior a tres meses, la suspensión por un plazo entre tres y seis meses y la suspensión por un plazo no superior a doce meses. La sección 4ª, “Extinción”, dedica los artículos 46 a 48 a determinar las causas de extinción, los órganos competentes para acordarla y la suspensión cautelar. Por último, la sección 5ª, denominada “Disposiciones comunes a la suspensión y la extinción”, se compone de cuatro artículos (49 a 52), que se refieren a las personas responsables, las circunstancias relevantes para graduar los efectos de la suspensión o la extinción, la audiencia de las personas interesadas y la limitación de los efectos de la suspensión y la extinción y conservación de otras medidas.

El capítulo VI, titulado “Procedimiento”, se divide en dos secciones, “Procedimiento de concesión” y “Procedimiento de revisión”. La primera (artículos 53 a 61) regula la iniciación, el contenido de la solicitud y la

documentación que debe acompañarla, los actos de instrucción en los “Centros municipales de Servicios Sociales”, los actos de instrucción en la “Consejería competente en materia de servicios sociales”, la audiencia a la persona interesada, el desistimiento, la resolución y los recursos procedentes contra la misma, la renuncia y la interrupción de plazos. La segunda (artículos 62 a 68) alude a las causas de revisión, a la iniciación a instancia de parte, a la iniciación de oficio del procedimiento de revisión de la prestación, a la petición de documentación, a la audiencia de la persona interesada, a la resolución y a la interrupción de plazos.

Finalmente, el capítulo VII, denominado “Competencias administrativas y participación social”, abarca los artículos 69 a 73, en los que se establecen, respectivamente, las competencias del Principado de Asturias, las funciones de las entidades locales, la colaboración entre Administraciones, las entidades sin ánimo de lucro colaboradoras en las medidas de incorporación social y el órgano de participación.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la disposición proyectada se inicia formalmente mediante Resolución de la titular de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda de 9 de junio de 2009, habiéndose acordado mediante Resolución del mismo órgano de 13 de julio siguiente la “tramitación de urgencia”.

La Resolución de inicio refiere que más de dos años antes, en marzo de 2007, se había promovido la tramitación de una “propuesta” de Decreto elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones de la Consejería de Bienestar Social, que fue remitida a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias y a la Dirección General de Presupuestos, y sobre la que se solicitó dictamen del Consejo Económico y Social (en adelante CES), sin que conste que se hubiera iniciado, menos aún culminado, procedimiento formal alguno. Tras la reestructuración de las

Consejerías que integran la Administración autonómica, operada por Decreto del Presidente del Principado de Asturias 34/2008, de 26 de noviembre, la Consejería de Bienestar Social y Vivienda retoma los trabajos internos de elaboración de la disposición. No aparece en el expediente la decisión formal de inicio del pertinente procedimiento.

Como reflejo de aquellos antecedentes se incorpora al presente procedimiento diversa documentación. Así, figura en el expediente un borrador de “propuesta” de Decreto, integrado por setenta y un artículos y una disposición final única, sin fecha, ni firma, trasladada a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías el día 20 de marzo de 2007, al objeto de que formularan observaciones, y a la Dirección General de Presupuestos el día 30 de marzo de ese mismo año, para que emitiera el correspondiente informe. Las Consejerías de la Presidencia y de Economía y Administración Pública formularon observaciones en abril de 2007, sin que conste la valoración que merecieron al centro directivo que promovía la elaboración del Reglamento.

Obra asimismo en el expediente un escrito del Secretario General Técnico de la entonces Consejería de Bienestar Social, fechado el día 11 de diciembre de 2007, por el que se remitía al CES una “propuesta de Decreto” y se recababa la emisión del informe previsto en los artículos 3 de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social, y 45.1 del Decreto 139/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento. Figura igualmente un escrito fechado el día 21 de ese mismo mes, mediante el cual la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Consejería de Bienestar Social trasladaba nuevamente al CES lo que denominaba “texto definitivo de la propuesta de Decreto (...)”, significándole que en el nuevo texto ha sido procurada una nueva redacción de los artículos 9 y 24.2, habiéndose suprimido en este último la letra c)”. No hay sin embargo constancia en el presente expediente del texto remitido, ni de cuáles fueron las modificaciones que sufrió aquel primer borrador, ni de quién las promovió.

La documentación referida refleja que el día 18 de enero de 2008 el Secretario General del CES remitió a la Consejería de Bienestar Social el dictamen adoptado por el Pleno del Consejo en la sesión celebrada el 17 de enero de 2008, en el que se señala que “con fecha 17 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito de la Consejería (...) por el que se remite el proyecto de Decreto”. El dictamen formula diez alegaciones al texto examinado.

Figuran asimismo entre dicha documentación unas “alegaciones de la Federación Asturiana de Concejos” (en adelante FACC), que en el índice numerado de documentos del expediente sometido a consulta se atribuyen al propio CES, y que, sin embargo, parecen tener sustantividad propia. Las alegaciones, efectuadas en papel con membrete de la FACC, no tienen fecha ni firma alguna, y no consta el órgano concreto que las formula. En ellas se hacía patente la intención de la FACC de participar en los trabajos de la Comisión de Análisis Económico y Social del CES, señalando que esa participación había sido aceptada y que se acudiría a la reunión convocada con el fin de “informar a los dos representantes en el Pleno (...) de cómo se van desarrollando los trabajos”. A continuación se formulaban una serie de consideraciones, tanto generales como concretas, a la “propuesta de Reglamento”.

Consta en aquellos antecedentes que, con fecha 28 de enero de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social reiteró la solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, y que el día 22 de febrero de 2008 remitió un proyecto de Decreto a la Comisión Asturiana de Administración Local (en adelante CAAL), texto que no figura en el expediente. Sí obra en él un acta de la reunión del Consejo Asesor de Bienestar Social celebrada el día 28 de diciembre de 2006, que recoge que el Director General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones explicó a los miembros de dicho Consejo “la situación del desarrollo reglamentario de la Ley del Salario Social Básico”, les facilitó un “borrador de Decreto por el que se aprobará el Reglamento de la Ley” y les expuso sus aspectos “más novedosos y relevantes”.

Consta asimismo un escrito, de fecha 26 de mayo de 2008, en el que la Secretaria de la CAAL certifica que el Pleno de la citada Comisión, en su reunión de 7 de mayo de 2008, acordó “no proceder a emitir informe” y “diferir el estudio del referido Decreto (...) a una comisión compuesta por representantes de la FACC y del Principado”; acuerdo que se trasladó a la Consejera de Bienestar Social el día 28 de mayo de 2008.

Como antecedentes inmediatos del procedimiento iniciado formalmente por Resolución de 9 de junio de 2009 de la Consejera de Bienestar Social y Vivienda figuran en el expediente los siguientes documentos y trabajos preparatorios:

a) Una “Memoria de acompañamiento del Decreto (...) por el que se aprueba el Reglamento general para la aplicación de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico”, suscrita, con fecha 25 de marzo de 2009, por el Director General de Servicios y Prestaciones Sociales. En su anexo I se especifican las “correcciones en el proyecto de Reglamento de Salario Social y valoración de alegaciones recibidas (versión de 25 de marzo de 2009)”, que contienen las “correcciones realizadas al texto anterior”, y una “valoración de alegaciones”, tanto de las “presentadas por el CES” como “por la FACC”. Como anexo II se adjunta una “Memoria del Salario Social Básico en 2008”.

b) Un texto del “Decreto (...) por el que se aprueba el Reglamento General para la aplicación y desarrollo de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico”, y una “memoria económica complementaria”, relativa al mencionado proyecto, y suscrita por el Director General citado con fecha 15 de mayo de 2009. La estructura de la disposición es la de un decreto con un artículo único de aprobación de un reglamento con setenta y tres (73) artículos, junto con un índice.

c) Escrito de 2 de abril de 2009, por el que el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda (en adelante Secretario General Técnico instructor) remite a la Directora General de Presupuestos un texto del proyecto de Decreto.

d) Informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 5 de junio de 2009, en el que se señala que se desconoce “la implicación económica” que puedan tener las medidas previstas en la norma; “no obstante (...), como consecuencia del marco de aguda crisis económica” y la “consiguiente disminución de recursos presupuestarios que acarrea, su desarrollo ha de limitarse a los recursos previstos en (el) Plan de Inclusión Social 2009-2011”, considerando que la previsión de crecimiento anual, “con los datos de ejecución disponibles actualmente y las previsiones manejadas por la propia Consejería (...), podría estar infravalorada y en este caso el órgano gestor deberá realizar los ajustes que considere necesarios para adaptarse a los recursos máximos” que figuran en el propio Plan.

Acordada por Resolución de 13 de julio de 2009 de la Consejera la “tramitación de urgencia” del procedimiento, el Secretario General Técnico instructor elabora, con esa misma fecha, una “tabla de vigencias”, y al día siguiente remite “nuevamente” el borrador de un proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías, advirtiéndoles expresamente sobre la urgencia dispuesta.

El día 20 de julio de 2009, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad traslada al órgano instructor las observaciones elaboradas por el Secretariado del Gobierno. Este Servicio realiza una alegación de técnica normativa, proponiendo que se eviten “las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”, y múltiples alegaciones al articulado, tanto de índole técnica como formal.

El día 29 de julio de 2009, el Secretario General Técnico instructor suscribe un informe en el que se detalla la tramitación efectuada y se analizan, como anexos I y II, las alegaciones y las modificaciones introducidas “a instancia, respectivamente, de la Consejería de Economía y Hacienda y del Secretariado de Gobierno”. Además, indica que “se han recibido observaciones

(...) por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, del Instituto Asturiano de la Mujer y de la Consejería de Medio Rural y Pesca, algunas de las cuales han sido incorporadas al texto”.

En el primero de los anexos examina las efectuadas por la Consejería de Economía y Hacienda y las planteadas por “el Ente Público de Servicios Tributarios”, que, sin embargo, no figuran en el expediente. Las formuladas por el Secretariado de Gobierno son valoradas en el segundo anexo, y, sobre la observación general de técnica normativa, señala el Secretario General Técnico instructor que “coincide en todos sus extremos con esta observación; no obstante dada la urgencia en la tramitación de esta disposición (...) y la prolongación durante más de dos años de la tramitación de este expediente, aconsejan (...) limitar las modificaciones formales en este momento a introducir las correcciones puntuales que sean necesarias (...), evitando la supresión de artículos o partes del mismo que pudieran alterar su sistemática. La introducción de cambios más profundos obligaría a la elaboración de una nueva disposición, lo que demoraría en exceso su entrada en vigor, con un perjuicio grave para el interés público”.

Finalmente, en el anexo tercero estudia las alegaciones realizadas por el Instituto Asturiano de la Mujer, sin que conste análisis alguno de las que refiere haber efectuado la Consejería de Medio Rural y Pesca, y sin que ninguna de ellas obre en el expediente.

Con base en esas modificaciones se elabora un nuevo texto normativo que se somete a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. Dicha Comisión, en su reunión de 30 de julio de 2009, emite informe desfavorable fundamentado en la ausencia del informe preceptivo de la CAAL, según consta en la certificación emitida por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

El Secretario General Técnico instructor, con fecha 31 de julio de 2009, elabora un “voto particular”, a efectos de su incorporación “al acta de la reunión”, exponiendo, en síntesis, que el informe fue solicitado, que ha “transcurrido un plazo más allá de lo razonable para la emisión del mismo” y

que “la opinión de las corporaciones locales” se ha expresado, “toda vez que la Federación Asturiana de Concejos ha emitido informe (...). Al mismo tiempo las corporaciones locales han tenido ocasión de expresar su opinión y así lo han hecho a través tanto del Consejo Asesor de Bienestar Social, del que forman parte y que emitió informe, como a través del Consejo Económico y Social, órgano consultivo que también emitió informe y en el que figuran representadas”.

Asimismo, según relata el Secretario General Técnico instructor en un informe de fecha 6 de agosto de 2009, las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Economía y Hacienda habrían formulado determinadas observaciones al texto normativo en la reunión de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 30 de julio de 2009 que, en algunos casos, habrían sido atendidas, dando lugar al texto que en el índice de documentos que se remite a este Consejo Consultivo se identifica como definitivo.

Con fecha 18 de agosto de 2009 el Secretario General Técnico instructor traslada a la Presidenta de la CAAL el texto del proyecto, “con objeto de someter el mismo con la máxima urgencia a informe de ese órgano”, y el día 2 de septiembre de 2009 lo remite al Presidente de la FACC, a fin de que, estando previsto someterlo “con la máxima urgencia a informe (de la CAAL) en la próxima reunión en que ello sea posible, puedan efectuarse las consideraciones que se estimen oportunas con carácter previo a la celebración de dicha reunión”. Igualmente, le adjunta un “informe en el que se resumen las modificaciones introducidas en el texto del proyecto (...), a la vista de las observaciones realizadas por la FACC a través del CES (...) y por los representantes de los concejos y de la propia Federación en la reunión de la (CAAL) celebrada en mayo de 2008”.

Consta también incorporado al expediente un informe sobre las “observaciones” realizadas por la FACC “a través del Consejo Económico y Social”, y por los representantes de los Concejos que asistieron a la reunión de

la (CAAL) celebrada el día 7 de mayo de 2008". Dichas alegaciones no están documentadas en el procedimiento.

El día 16 de septiembre de 2009, la Secretaria de la CAAL certifica que, en la reunión del Pleno celebrada en esa misma fecha, se acordó por unanimidad "emitir informe favorable al proyecto (de) Decreto por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico en lo que afecta al régimen local".

Finalmente, el Secretario General Técnico instructor certifica en septiembre de 2009 "el texto definitivo del proyecto de Decreto", señalando que fue "sometido a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en su reunión del día 30 de julio de 2009".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de septiembre de 2009, registrado de entrada el día 5 de octubre siguiente, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General para la Aplicación y Desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General para la Aplicación y Desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La potestad reglamentaria que el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía reconoce al Consejo de Gobierno está sujeta a límites formales precisos, siendo uno de los más relevantes el que somete su ejercicio al procedimiento establecido al efecto.

En el Principado de Asturias, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

Este procedimiento administrativo especial tiene un carácter instrumental, pero no constituye un formalismo inútil, ya que al encauzar con rigidez el proceso de creación normativa garantiza el respeto por parte de la Administración de determinados principios de carácter esencial en el ordenamiento jurídico: el de seguridad jurídica, el de legalidad y el de eficacia, cuya observancia permite alcanzar la finalidad que pretende la norma proyectada, organizar con rigor el denominado salario social básico de modo que llegue a sus potenciales beneficiarios.

Como recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia de 13 de noviembre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), "El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE (...) y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter *ad solemnitatem*, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que

tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía `ad extra´, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley (...), como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos”.

El procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria que se somete a consulta del Consejo Consultivo se inició por decisión formal de la titular de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda de 9 de junio de 2009. Sin embargo, el expediente que lo documenta, lejos de reflejar una serie ordenada de actuaciones administrativas, deja constancia de una confusa y discontinua secuencia procedimental.

En efecto, el procedimiento administrativo incoado para elaborar la disposición proyectada no coincide con el que materialmente refleja el expediente. Así, a lo largo de un dilatado proceso de creación normativa, en el que no resulta posible conocer con precisión sus fases ni el estado de la disposición proyectada tras la práctica de trámites sucesivos, a veces repetidos, el Reglamento sometido a consulta ha sido objeto en muy distintos momentos de multitud de observaciones, formuladas unas por diferentes órganos de la Administración autonómica, otras por entidades y organismos cuyo parecer ha de recabarse con carácter preceptivo (caso del CES y de la CAAL); a todas ellas hay que añadir las realizadas por entidades o personas físicas que comparecen sin ser formalmente llamadas al procedimiento, pero que manifiestan representar intereses colectivos afectados (caso de la FACC y de los representantes de los concejos en el seno de la propia CAAL), cuya participación se acepta por la Consejería promotora de la norma, siquiera sea de manera implícita, al examinarlas y aceptarlas, en algunos casos. Tan amplia

participación de los diferentes agentes sociales implicados merece una valoración positiva por parte de este Consejo Consultivo, del mismo modo que hay que estimar el esfuerzo desplegado por el Secretario General Técnico instructor para estudiar detalladamente todo ese cúmulo de alegaciones, aunque no se haya dejado constancia documental en el expediente de la mayor parte de ellas.

Ahora bien, lo primero que procede analizar es si en este abigarrado proceso, y más concretamente en el curso del procedimiento formalmente instruido, se garantizó la participación adecuada de aquellos organismos y entidades cuyo informe ha de ser recabado con carácter preceptivo, en este caso los del CES y de la CAAL.

Al margen de las peculiaridades apuntadas anteriormente, la CAAL dictaminó con fecha 16 de septiembre de 2009 el proyecto de Reglamento. Sin embargo, hemos de reparar más detenidamente en la intervención del CES. Debemos comenzar por recordar que el preámbulo de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social, destaca especialmente entre las funciones del Consejo la participación preceptiva “en la tramitación de normas que regulen materias socioeconómicas y laborales que sean competencia de la Comunidad Autónoma”. Consecuentemente, la primera de las funciones que se recoge en su artículo 3 es la de “Emitir dictamen con carácter preceptivo y no vinculante sobre: (...) Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto que regulen materias socioeconómicas y laborales que sean competencia de la Comunidad Autónoma, salvo el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias”.

Hemos dejado constancia de que el 11 de diciembre de 2007 se remitió un primer borrador del proyecto reglamentario al CES, instando su dictamen, y que, según se refleja en un oficio de 21 de diciembre de 2007, parece ser que se le habría trasladado en esa otra fecha un nuevo borrador con al menos dos artículos modificados -aunque éste último texto no figura entre la documentación que acompaña a la consulta solicitada-. El expediente prueba que el dictamen emitido por el CES se refiere al borrador que “tuvo entrada” en

dicho órgano “con fecha 17 de diciembre de 2007”, lo que parece indicar que no se analizó el segundo borrador, sino el primero. En cualquier caso, lo cierto es que desde aquel primer borrador, el proyecto normativo fue objeto de multitud de modificaciones, fruto de la intervención de diversos órganos o entidades, sin que resulte posible precisar con certeza cuándo se fija por el órgano competente para elaborar la disposición reglamentaria el “Proyecto” sobre el que el CES ha de emitir con carácter preceptivo su dictamen. En efecto, con fecha 25 de marzo de 2009, el Director General de Servicios y Prestaciones Sociales informa sobre las “correcciones realizadas al texto anterior” y sobre la valoración e incorporación, en su caso, de las alegaciones presentadas por el CES y por la FACC, y, el 29 de julio de 2009, el Secretario General Técnico instructor analiza y admite numerosas observaciones planteadas por la Consejería de Economía y Hacienda, el Ente Público de Servicios Tributarios, el Secretariado del Gobierno y el Instituto Asturiano de la Mujer, refiriendo igualmente modificaciones a instancia de la Consejería de Medio Rural y Pesca, que no detalla. Por último, y con ocasión de la remisión del texto al Presidente de la FACC, el Secretario General Técnico instructor le informa sobre la introducción de diversas modificaciones a instancia de los representantes de los concejos que asistieron a la reunión de la CAAL y de la propia FACC celebrada el día 7 de mayo de 2008.

Ya hemos señalado que una gran parte de estos trámites de participación y los sucesivos borradores no se incorporaron al procedimiento, lo que constituye en sí una irregularidad. En todo caso, lo que resulta verdaderamente trascendental es que la defectuosa instrucción realizada no garantizó la participación del CES en la forma legalmente establecida, dado que este órgano se habría pronunciado en 2007 sobre un primer borrador del Reglamento, y no sobre un proyecto de Decreto (ni siquiera sobre el proyecto con el que en 2009 se inicia formalmente el procedimiento para su elaboración), como exigen el artículo 3 de su ley reguladora y el artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, que refiere el trámite de audiencia de las entidades

y organismos que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general al “proyecto de disposición”, sin que quepa entender por tal un texto inicial preparatorio objeto de múltiples modificaciones posteriores.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, el proyecto de Decreto que examinamos no ha sido dictaminado por el CES en los términos legalmente requeridos, por lo que debe retrotraerse el procedimiento, instando la emisión del mismo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de cumplimentar cuanto queda expuesto en el cuerpo de este dictamen, y, una vez subsanados los defectos procedimentales advertidos y formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo Consultivo su preceptivo dictamen.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.