

En Logroño, 21 de noviembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

66/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, en relación al *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas de la Red de alojamiento de mujeres en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 10 de junio de 2022, acreditativo del cumplimiento del trámite de audiencia previa.
- Resolución de Inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, de la Dirección General de Servicios Sociales, de 14 de julio de 2022.
- Memoria Justificativa, de la Dirección General de Servicios Sociales, de 15 de julio de 2022.
- Memoria económica, de la Dirección General de Servicios Sociales, de 18 de julio de 2022
- Borrador nº1 del Decreto, de 21 de julio de 2022, (fecha según índice).
- Diligencia de formación de la Secretaria General Técnica actuante, de 25 de julio de 2022.

- Publicación en BOR de resolución 39/2022, de 26 de julio, por el que se somete a información pública el Anteproyecto de Decreto.
- Petición de informe a la Consejería de Salud de fecha 27 de julio de 2022.
- Certificado relativo al trámite de información pública, de 19 de agosto de 2022.
- Certificado del Consejo sectorial de Mujer de La Rioja, de 23 de agosto de 2022, en el que se hace constar que no se han formulado alegaciones.
- Informe de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP) de 2 de septiembre de 2022.
- Certificado del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 11 de septiembre de 2022, con aportaciones de los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT).
- Borrador nº 2 del Decreto, de 9 de septiembre de 2022 (fecha según índice)
- Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, de 14 de septiembre de 2022.
- Borrador nº 3 del Decreto, de 3 de octubre de 2022. (fecha según índice).
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 13 de octubre de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica actuante, de 11 de octubre de 2022.
- Borrador nº 4 del Decreto, de 11 de octubre de 2022, (fecha según índice).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 13 de octubre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo, el 14 de octubre de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública 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 18 de octubre de 2022, 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo, (LCCR) este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c), del Reglamento del Consejo Consultivo (RCCR), aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El presente Anteproyecto se dicta en desarrollo de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, que impulsa la introducción de nuevos modelos de atención en los servicios sociales, así como su vocación de universalidad.

En esta Ley 7/2009 se constituyen auténticos derechos subjetivos respecto de los servicios y prestaciones que contempla. Así resulta del artículo 1.1: “*El objeto de la presente ley es crear, regular y ordenar el Sistema Riojano de Servicios Sociales y declarar el derecho subjetivo a los servicios sociales que en la misma se determinan*”.

Por tanto, el carácter de reglamento de desarrollo que tiene el Anteproyecto sometido a Dictamen presenta esa peculiaridad añadida que será objeto de atención más adelante. En ese sentido, la correcta determinación de los supuestos comprendidos dentro de los servicios y prestaciones que componen los servicios sociales es determinante para que los usuarios, las mujeres, en este caso, puedan invocarlos como derecho y exigirlos.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR que el Consejo, en ejercicio de su función, “*debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen*”.

Segundo

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

1. La **competencia** de la Comunidad Autónoma de La Rioja 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 autonómicos competentes.

En relación con la norma que nos ocupa, es indudable que la Comunidad Autónoma de La Rioja está provista de títulos competenciales suficientes para regular la materia objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en su artículo 8.1. 30, y 8.1.31 le otorga competencia exclusiva en *“materia de asistencia y servicios sociales, así como en la promoción e integración de los grupos sociales necesitados de especial protección, entendiéndose incluida la atención a las víctimas de violencia de género.”*

En la materia de Servicios Sociales, numerosos dictámenes de este Consejo (D.6/11, D.11/11, D.14/11...) incluyen un reiterado razonamiento para exhibir finalmente la suficiencia de la cobertura legal propia, recomendando posteriormente prescindir de la cobertura en la legislación del Estado, recomendación que se sigue también en “la parte expositiva” del Anteproyecto de decreto a consideración, cuando hace referencia a la Ley 7/2009.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en la Ley de Servicios Sociales de La Rioja, 7/2009, de 22 de diciembre.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (D.47/13 entre otros), el análisis competencial se solapa con el 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.

La parte expositiva de la norma se completa con la cita de otras dos leyes autonómicas, la Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia, y la Ley 1/2012, de 12 de julio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.

Sin perjuicio de la mayor o menor pertinencia de estas dos leyes, debería citarse como cobertura inmediata del Decreto, la reciente Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la violencia de género de La Rioja. El artículo 42.2-b) de esta reciente Ley se refiere

específicamente dentro de la “*Red de recursos*” a los recursos de acogida, atención residencial, y alojamiento de mujeres víctimas de violencia de género y personas a su cargo. Más adelante se hará mención a la tramitación simultánea de la Ley y del presente Decreto, así como a la conveniencia de que la parte expositiva contenga alguna referencia a la susodicha ley.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), preceptúa que “*corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*”, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja (LFAR).

1. Consulta previa.

La LFAR regula la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y

oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de los entes integrantes de su Sector Público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común (LPAC), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación); c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado,

la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En el presente caso, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la certificación de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de 10 de junio de 2022, se dio cumplimiento, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, habilitándose en el Portal web del Gobierno de La Rioja, “consulta pública” con 15 días hábiles de exposición, comprendidos entre el 19 de mayo al 8 de junio de 2022, si bien, se hace constar, no se recibió en este período ninguna alegación.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 14 de julio de 2022 de la Dirección General de Servicios Sociales (DGSS), es decir, por órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 44/2020 de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003 de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, la Dirección General proponente, era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR establece 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 podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución, de 14 de julio de 2022, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, en relación con la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, por lo que consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en la LFAR.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Consta en el expediente una Memoria inicial justificativa, de la DGSS, de 15 de julio de 2022, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

Acompaña a la memoria inicial arriba indicada una memoria económica también de la DGSS, de 18 de julio de 2022 en la que estima un impacto total de 1.697.258,76 euros.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 25 de julio de 2022.

5. Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

En el presente procedimiento y según se desprende del contenido del expediente, consta la publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) de 27 de julio de 2022, de la Resolución 39/2022 de 26 de julio de la SGT proponente, por la que se somete a información pública el anteproyecto sometido a estudio. Obra también, certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 19 de agosto de 2022 en el que consta que se procedió a la exposición en el *Portal del Gobierno de La Rioja*, durante un plazo de 15 días hábiles. Dicho plazo de exposición en el Portal de Participación concluyó el 18 de agosto de 2022, sin que se hubiesen presentado alegaciones, no constando comentarios y aportaciones ciudadanas presentadas a través del Registro de documentos.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 LFAR:

“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.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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 el expediente constan los siguientes informes, relacionados por orden cronológico de emisión:

1) Informe/Certificado de alegaciones del Consejo Sectorial de Mujer de La Rioja, de 23 de agosto de 2022, en el que se hace constar no haberse recibido alegaciones.

El Consejo Sectorial de la Mujer creado mediante la Orden de 8 de abril de 1997 de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, ha participado, según el certificado, mediante la remisión de un “correo electrónico” a las vocales en representación de las siguientes Asociaciones de mujeres de La Rioja:

- Asociación de MMRR, F.
- Asociación de MP.
- Asociación AR.

Según dicho correo, se les emplazaba para que en el plazo de quince días, remitieran en calidad de miembro del Consejo Sectorial de la Mujer las aportaciones que consideren oportunas, y que habiendo transcurrido dicho plazo no formuló alegación alguna.

Al no entenderse preceptiva su participación, y de conformidad con las funciones previstas en su artículo 3 de la Orden de 8 de abril de 1997 de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, no procede hacer la advertencia que posteriormente se realiza al informe preceptivo del Consejo Riojano de Servicios Sociales, en cuanto a la inexistencia de una sesión que conforme la voluntad colegiada de dicho órgano.

2) Informe de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 2 de septiembre de 2022.

Señala el informe que *“el impacto presupuestario de la tramitación del nuevo Decreto en términos de déficit y regla de gasto es nulo, si bien el coste de los servicios de la Red de Alojamiento de Mujeres, en cambio, si impacta en las cifras de déficit y regla de gasto, y se estima en 1.697.258,76 euros anuales”*.

No obstante, se explicita que *“el contrato de pisos de tránsito para mujeres víctimas de la violencia de género será financiado con fondos procedentes del Pacto de Estado contra la violencia de género, por lo que el impacto de la Red en las cifras de déficit público y regla de gasto será inferior al coste descrito”*.

En cualquier caso la cuantía a transferir de los fondos del Pacto de Estado no se precisa.

3) Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales de 11 de septiembre de 2022.

El Consejo Riojano de Servicios Sociales certifica haber sometido a un trámite de audiencia o de recogida de aportaciones a los componentes del Consejo, constando haberse recibido alegaciones únicamente de los sindicatos CCOO y UGT.

Entendemos, no obstante, que con ello no se cumple el requisito del artículo 51 de la Ley 7/2009 de Servicios Sociales que asigna, entre otras funciones, al Consejo la de informar. El informe del Consejo, reunido como órgano colegiado, o no se ha realizado o no obra en el expediente certificado de la reunión, ni acta de la misma.

4) Informe del SOIPS, de 14 de septiembre de 2022.

Recoge varias observaciones y cuestiones formales, la última de las observaciones destaca la preexistencia del servicio:

“Que teniendo en cuenta que en la actualidad ya existe una Red de Alojamiento de Mujeres...se sugiere considerar la inclusión en este Decreto de las Disposiciones Transitorias que pudiesen resultar de aplicación”.

Contiene además un análisis de cargas administrativas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 34.2 de la *Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa*, en el que cuantifica económicamente la prestación presencial y la presentación electrónica, *“resultando un ahorro de 77 euros en caso de que la presentación de la solicitud se realizara por medios telemáticos”.*

5) Informe de la DGSJ de 11 de octubre de 2022, en el que se realizan varias consideraciones sobre el texto del anteproyecto, fundamentalmente de carácter formal.

6) Informe final de la SGT proponente de 11 de octubre de 2022, en el que se recoge todas y cada una de las alegaciones y consideraciones realizadas al texto de los diferentes servicios y de una manera pormenorizada les ofrece contestación, incorporándolas en su mayoría al último borrador.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 11 de octubre de 2022, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR, a la que acompaña el 4º borrador de la disposición proyectada, de misma fecha, que incluye buena parte de las observaciones emitidas en los informes anteriormente relacionados y las modificaciones sugeridas en el informe de los Servicios Jurídicos.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto

1. De carácter general.

A) La Resolución de inicio del expediente del “*Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas de la red de alojamiento de mujeres en la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, sometido a estudio del presente dictamen, está fechado el 14 de julio de 2022. Unos meses antes, el 24 de noviembre de 2021, el Consejo de Gobierno de La Rioja aprobó el *proyecto de ley contra la violencia de género de La Rioja*, que una vez remitido al Parlamento de La Rioja, para su consideración, fue aprobado finalmente como *Ley 11/22, el 20 de septiembre de 2022, contra la violencia de género de La Rioja (LGVR)*.

Teniendo en cuenta que las mujeres víctimas de violencia de género son una parte fundamental del objeto de este anteproyecto de Decreto, hubiera sido deseable haber tenido en cuenta el texto definitivo de la *Ley 11/22 de 20 de septiembre, (LVGR)*, previamente a la consulta de este Consejo.

Por otra parte, de la lectura del expediente y del texto de la parte expositiva, no se encuentra referencia alguna a la existencia de una tramitación “paralela” del proyecto de ley, por ninguna de las instancias.

La importancia de esta omisión no es meramente formal. La Ley de violencia de género afecta directamente al proyecto de Decreto de alojamiento de mujeres. Un elemental principio de jerarquía normativa dicta que la tramitación simultánea de Ley y Decreto no puede hacerse de espaldas a la norma superior. Esa falta justificaría aconsejar la retroacción de todo el procedimiento de elaboración para considerar la norma legal en toda su extensión, evitar antinomias y adoptar las decisiones políticas y técnicas que correspondan dentro del marco legal vigente.

Este Consejo, una vez observada la relevancia jurídica de estas actuaciones, ha optado, no obstante, por calibrar previamente el impacto de la ley en el anteproyecto de Decreto, y después de un detenido análisis, concluir que, en esencia, su contenido es compatible con la Ley 11/22 de 20 de septiembre (LVGR) y, considerando la urgente necesidad de regulación del acceso a plazas de alojamiento de mujeres, algunas de ellas de emergencia, ha decidido asumir este dictamen y sugerir algunas modificaciones y adaptaciones para que pudieran incluirse antes de su aprobación.

Además de la citada compatibilidad general, el hecho de que ya exista una red de alojamiento de mujeres antes de la aprobación del Decreto, unido a que la norma declara como objeto principal la regulación de un procedimiento de acceso a dicha red, justifican que no se recomiende la retroacción del procedimiento.

B) El Decreto tiene por objeto regular un procedimiento, pero, en realidad, también afecta a los titulares del derecho al alojamiento. El artículo 2 del anteproyecto prevé tres supuestos: i) mujeres en situación de violencia de género y convivientes (art. 2.1); ii) madres jóvenes en situación de riesgo social y mujeres gestantes con menores a su cargo; y iii) mujeres en situación de violencia intrafamiliar y sus hijas e hijos menores.

El texto no se refiere a mujeres víctimas de violencia, sino a mujeres “*en situación*” de violencia, que puede ser interpretado de forma más amplia. Como ya se adelantó, la correcta definición de los supuestos comprendidos dentro de los servicios de alojamiento determina que se puedan considerar, o no, como derechos subjetivos (art. 1.1 Ley 7/2009).

La concepción de la red de alojamiento, y de las plazas públicas que se prestan en su seno, como parte de los Servicios Sociales (de segundo nivel, art. 1.2) evidencia que la Ley 7/2009 es el marco principal de referencia desarrollado por el Anteproyecto.

A la vista de que la precitada Ley de Servicios Sociales 7/2009 de 22, en su anexo del Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, no recoge los mismos tipos de alojamientos ni protege a otras personas que no sean “la mujer”, se plantea diversas interpretaciones sobre cuáles de ellos son derechos subjetivos.

Porque, sin duda, existe una cobertura legal para los servicios no incluidos en el Catálogo, a través de la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2009, que señala; “*Las Administraciones públicas de la Rioja podrán prestar en el marco establecido o en esta Ley, servicios y prestaciones no incluidos en el Catálogo de servicios y prestaciones*”, añadiendo que “*La naturaleza o concesión de los mismos no tendrá naturaleza de derecho subjetivo, sin perjuicio de que se puedan llegar a reconocer como tales a través de su posterior inclusión en el Catálogo*”.

Para resolver la duda de si se incluyen supuestos distintos de los ya regulados nos encontramos con una panoplia de disposiciones que pueden servir de cobertura a los servicios de la red de alojamiento. Así, está el Catálogo de la Ley 7/2009 (i); la Cartera de Servicios del Decreto 31/2011 (ii); y los servicios previstos en la *Red de recursos* de la LVGR (iii).

i) La Ley 7/2009 incluye en su anexo de Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, con el objeto de ofrecer atención e intervención profesional a las víctimas de violencia de género, distintos servicios que se contemplan ahora en el Decreto propuesto: un “*Servicio de atención residencial de emergencia a mujeres víctimas de violencia de género*” (2.4.2.1), un “*Servicio de alojamiento e intervención integral a mujeres víctimas de violencia de género*” (2.4.2.2), así como un “*Servicio de alojamiento e intervención integral a jóvenes gestantes que por problemas sociofamiliares y otras circunstancias se ven obligadas a abandonar su domicilio*” (2.4.2.3).

ii) El artículo 25 de la misma Ley se refiere a la Cartera de servicios, como desarrollo del Catálogo, que está regulada en el Decreto 31/2011 e incluye servicios de alojamiento “*de atención residencial de emergencia a mujeres víctimas de violencia de género*” (2.3.2.1), “*alojamiento e intervención integral a mujeres víctimas de violencia de género*” (2.3.2.2), y “*a jóvenes gestantes que por problemas sociofamiliares u otras circunstancias se ven obligadas a abandonar su domicilio*” (2.3.2.3).

iii) En este punto, la incidencia de la Ley 11/22 LVGR, en concreto la *Red de recursos*, artículo 42. b). cuando en relación a las mujeres en situación de violencia de género expresa los anteriores supuestos de alojamiento, pero incluyendo a otras personas convivientes con la mujer, que no figuran en el precitado Catálogo:

“1º. La atención residencial de emergencia a mujeres víctimas de género, ... y en su caso, la de los hijas e hijos a su cargo, así como de otras personas convivientes sujetas a guarda o curatela y personas convivientes dependientes o a su cargo, que sean víctimas de dicha situación.

2º. El alojamiento e intervención integral a mujeres víctimas de género, ...y en su caso, para las personas a su cargo.

3º. El alojamiento en pisos de tránsito del Gobierno de La Rioja para mujeres víctimas de violencia de género...y sus hijas e hijos, así como de otras personas convivientes sujetas a su guarda o curatela y personas convivientes dependientes o a su cargo, que sean víctimas de dicha situación”.

Por otra parte, si bien el alojamiento a “*la joven gestante*” se encuentra recogido en el Catálogo, no ocurre así con “*los hijos menores a su cargo*”.

Igualmente ocurre con: (i) las madres jóvenes en situación de riesgo social (ii) y la mujer que se halle en una situación de violencia intrafamiliar, pero en ambos casos con menos margen interpretativo para la consideración como derechos subjetivos.

C) Como consecuencia de la aprobación de la Ley 11/22 (LVGR), se debería estudiar la oportunidad de operar alguna modificación o precisión en el articulado que pudiera incidir en el tratamiento de la mujer víctima de violencia de género y la posible incidencia del Servicio de Urgencias Sociales de la Rioja, incluido en el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, en relación al Título III, especialmente en la atención residencial de emergencia.

También al Consejo le surgen dudas si debiera de tenerse en cuenta en este anteproyecto un alojamiento “*cuando la mujer víctima de violencia de género sufra adicciones o enfermedad mental, se garantizará adoptado (sic) a sus características*” no recogido en la Ley 7/2009, de 22 de diciembre de Servicios Sociales de La Rioja, ni en su anexo, y que, en cambio, figura en la reciente Ley 11/22 (LVGR) dentro de la *Red de Recursos*, artículo 42.b). El artículo 7 del presente anteproyecto solo lo admitiría en el caso de Atención Residencial de Emergencia, excluyéndolo expresamente en los demás casos (art. 7.1, y 1.2 d) y e).

En otras palabras, el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto propuesto plantea dudas por exceso y por defecto.

Esta situación, plantea claramente posibles problemas interpretativos, así como una desviación del anteproyecto respecto del objeto que declara. Es decir, el procedimiento de acceso a la Red de alojamiento tiene que tener presente los casos en los que hay derecho a solicitar dicho acceso, pero no debería regularlo de forma distinta a como lo hacen otras normas. La solución más correcta y que este Consejo anima, sería la remisión normativa o, en su caso, la modificación del Catálogo de servicios y prestaciones, tal como prevé la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2009.

D) Por último, este Consejo ha sugerido, en otros dictámenes, cambios a nivel de lenguaje. Con el debido respeto, se somete la posible inadecuación del uso doblado del masculino y femenino, cuando no favorece la legibilidad del texto, (entre otros dictámenes nuestros (D.22/22), y en la misma línea el Consejo de Estado se ha pronunciado en más de una ocasión (DCE 129/2015). Se comprende que, a veces, se busquen fórmulas perifrásticas a fin de evitar el uso sexista del lenguaje, pero entendemos desaconsejable la fórmula (un/a) (los/las) (y/o) empleadas en varios artículos del anteproyecto. (2, 5, 6, y 7).

2. Parte expositiva.

Debería incluirse la referencia a la LVGR, Ley 11/2022, de 20 de septiembre, al objeto de completar los títulos competenciales que habilitan la norma.

3. Articulado (además de lo expuesto en el apartado B) de las observaciones generales).

A) Art. 2.2 sobre “*personas usuarias*”. El artículo usa conceptos jurídicos indeterminados que pueden dar problemas interpretativos, en línea de lo ya comentado. Así el concepto de madres jóvenes, en lo que refiere al concepto *joven*, es indeterminado y puede ser además innecesario al figurar acompañado con la necesidad de tener un menor a su cargo de una edad inferior o igual a tres años, cuando, además, lo determinante para el acceso a la red de alojamiento parece ser la situación de riesgo social que sufre la madre.

Otro tanto ocurre con el concepto de “*situación de riesgo social*”.

B) En el mismo artículo la referencia a personas bajo la tutela de la mujer víctima de violencia (art. 2.1 por ejemplo) no se ajusta a la reforma del régimen de capacidad civil derivada de la Ley 8/2021, de 2 de junio de modificación del código civil, según se ha expresado ya en dictámenes previos de este Consejo (Dictamen 33/22). En el nuevo régimen sólo pueden estar sometidos a tutela los menores de edad que no estén bajo la patria potestad de sus padres. Igualmente, deben revisarse todas las referencias a tutela que aparecen en el resto de artículos.

C) Artículo 4 sobre “*obligaciones de las personas usuarias*”. No se entiende que la mujer alojada tenga que asumir y responder por todas las personas a su cargo (sí por los menores de edad bajo su patria potestad). En ese sentido, se echa en falta alguna previsión de obligaciones personales del resto de usuarios del alojamiento, aunque sea en concepto de convivientes con la mujer alojada. Esa previsión iría en el mismo sentido que resulta de la reforma antes citada del código civil por Ley 8/2021. En igual sentido, se debería modificar el artículo 14.1.

D) Artículo 6 sobre “*tipología de atención de la red de alojamiento de mujeres*”. Este artículo tiene una regulación de plazos de estancia máxima distinta en función del tipo de atención de que se trate.

En el apartado 1, en el último párrafo que contiene el plazo máximo de estancia de la atención residencial de emergencia, fijándolo excepcionalmente en dos meses, finaliza con una frase inconexa con el texto - “*para ello, deberá realizar la derivación al recurso adecuado*”- y que su explicación solo se encuentra en el último párrafo del apartado 2. del artículo 14, del anteproyecto: “*Cuando haya finalizado el plazo para permanecer en el*

recurso de emergencia, se determinará su continuidad o no en la Red de Alojamiento de Mujeres, y la procedencia de su acceso al de alojamiento e intervención integral de mujeres víctimas de violencia de género ...”.

En consecuencia, se propone eliminar la última frase del último párrafo del apartado 1 de este artículo 6, optando o no, a incluir la referencia al artículo 14.

Por otra parte, y comprendiendo que los plazos están estudiados y que en este tipo de recursos no pueden establecerse *“in aeternum”*, y que en los casos de violencia de género los plazos pueden sumar, de forma acumulada, hasta un total de dos años y dos meses de alojamiento, tiempo que debe estimarse como generoso, debemos comprender que nos enfrentamos a su vez a una legislación muy garantista como el taxativo artículo 32, de la Ley 11/22, de 20 de septiembre (LVGR) sobre el derecho a la atención social integral que expresa con contundencia su garantía a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia *“hasta la finalización y culminación del proceso de recuperación y reparación”*. Tal vez por ello, podría ser aconsejable incluir una *“fórmula de escape o salvaguarda”*, por la que, mediante un informe de evaluación e incluso por una resolución de la DG que así lo aconsejara, en determinados casos, pudiera superarse el tiempo máximo de estancia o en su caso, la derivación a otro recurso al objeto de *“garantizar el proceso de recuperación y reparación”*.

E) Artículo 7 sobre *“requisitos de acceso”*, apartado 1.2 b).

Este artículo se refiere a presentar una situación *“compatible”* con la violencia de género. El término compatible es un término impreciso jurídicamente, máxime cuando hemos expresado que la violencia de género abarca cualquier tipo de violencia contra la mujer.

Se recomienda la sustitución de este punto por el de *“ser víctima de violencia de género”*.

F) Artículo 15 sobre *“finalización de la estancia en los servicios”*. En el apartado 2 se exige la comunicación de la finalización de la estancia *“salvo en los casos de renuncia”*. A juicio del Consejo, además de ese supuesto debería exceptuarse de la comunicación el caso de finalización por fallecimiento.

G) Disposición adicional segunda sobre *“incidencias en el funcionamiento de los centros”*, dice:

“Se comunicará desde el centro, de manera inmediata, al Servicio con competencias en materia de mujer, cualquier incidencia producida que afecte al normal funcionamiento de los centros”.

Se estima necesario mejorar su redacción, precisando, al menos, de quién es el deber de comunicar, ya que si fuera de las personas usuarias debería figurar en el artículo 4, que recoge pormenorizadamente sus obligaciones.

H) Por último como cuestión de técnica normativa se llama la atención sobre la división interna del artículo 7 que no sigue las directrices de técnica normativa, con el uso doblado de numeración y el uso de guiones. En otros dictámenes de este Consejo se recomienda seguir las reglas de división interna de los artículos que propugnan las Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, (BOE de 29/07/05) para mayor claridad y seguridad jurídica a la hora de aplicar, citar e interpretar los textos (así, por ejemplo, DCCR 16/22 y DCCR 98/07; a pesar del carácter referencial y no prescriptivo de las Directrices, DCCR 52/09 y 39/10).

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto, es en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente 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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO