



En Logroño, a 25 de abril de 2023, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

**30/23**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso al servicio de centro de día y de centro ocupacional, para personas con discapacidad del Sistema Riojano de Autonomía Personal y de la Dependencia, y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema público riojano de Servicios Sociales.*

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Único

La Consejería Servicios Sociales y Gobernanza Pública ha elaborado el Anteproyecto de Decreto referido. El expediente recibido por este Consejo, a los efectos de dictaminar sobre el mismo, consta de la siguiente documentación:

- Certificado de la Dirección General (DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, relativo al trámite de Consulta previa del Anteproyecto de Decreto (AD), de fecha 30 de mayo de 2022.
- Resolución de inicio, de la DG de Dependencia, Discapacidad y Mayores (DGDDM), de fecha 8 de junio de 2022.
- Memoria justificativa, del AD, de la DGDDM, de 8 de junio de 2022.
- Primer borrador del AD, de fecha de junio de 2022.
- Diligencia de formación del expediente del AD, de la Secretaria General Técnica de Servicios Sociales y Gobernanza Pública (SGT actuante), de fecha 16 de junio de 2022.



- Publicación de la resolución 29/2022, de 17 de junio de 2022, de información pública, en BOR núm. 116, de 20 de junio de 2022.
- Petición de informe a la SGT de Salud, por parte de la SGT actuante, de fecha 24 de junio de 2022.
- Certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos relativo al trámite de información pública del AD, de fecha 1 de julio de 2022.
- Alegaciones al AD presentadas por CERMI La Rioja, de fecha 27 de julio de 2022.
- Certificado complementario de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos relativo al trámite de información pública del AD, de fecha 3 de agosto de 2022.
- Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios públicos (SOISP), de 10 de octubre de 2022.
- Informe de la DG de Control Presupuestario, de fecha 17 de octubre de 2022.
- Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de fecha 19 de octubre de 2022.
- Borrador nº 2 del AD, de fecha 20 de diciembre de 2022.
- Informe del SOISP, relativo a los anexos del AD, de fecha 22 de diciembre de 2022.
- Tercer borrador del AD, de 18 de enero de 2023.
- Informe a la DG de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 31 de enero de 2023.
- Certificado del Consejo riojano de Servicios Sociales, de ratificación del informe de 19 de octubre de 2022, firmado por la Secretaria del Consejo y con el Visto Bueno del Presidente, de fecha 1 de febrero de 2023.
- Borrador final del AD, de 16 de marzo de 2023.
- Informe de la SGT actuante de 26 de marzo de 2023.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con 16 de marzo de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, 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 17 de marzo de 2023 procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

El art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora 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 art. 12-2 C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la Ley autonómica 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

El Decreto proyectado pretende modificar dos normas reglamentarias: el Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso al servicio de centro de día y de centro ocupacional, para personas con discapacidad del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que aprueba la Cartera de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

El Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, encuentra la cobertura en la vigente Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales, que incluye, los servicios que se regulan



en el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

En cuanto al segundo de los Decretos, de acuerdo con el art. 25.1 de la Ley 7/2009, “*el Gobierno de La Rioja, a través de la Consejería competente en materia de servicios sociales, elaborará, a partir del Catálogo de Servicios y Prestaciones, la Cartera de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales*”; y el artículo 24 de la citada Ley establece el Catálogo de Servicios y Prestaciones, incluido como Anexo de la misma. En definitiva, nos encontramos ante un reglamento ejecutivo para cuya aprobación nuestro dictamen resulta preceptivo. En este sentido, nuestros dictámenes D.22/11, D.24/12 y D.13/14.

En cuanto al ámbito de nuestro 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 art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la 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 que la norma proyectada pueda quedar incurso en vicios de nulidad de pleno Derecho.

Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas. Así resulta del artículo 2.1 de la Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja “*En el ejercicio de su función consultiva velará 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 solo 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 reglamentariamente aprobada. Constituye este criterio fundamento de examen del



cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

En este sentido, el artículo 45 de la Ley 8/2003 del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros establece:

*“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las Leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.*

*2. Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar infracciones administrativas, establecer sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personal o patrimoniales de carácter público.*

*3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.*

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus artículos 32-bis a 42 a la regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D.57/21, D.36/13) *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de la LFAR, que son los siguientes:

### **1. Consulta previa.**

El art. 32 bis LFAR, 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la consulta previa 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”.*

Por su parte, el art. 133 LPAC´15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), 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 vieren 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 ap. 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, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, 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).

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 de la Ley 4/2005:

- que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica;*
- que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios;*
- que regule aspectos parciales de una materia;*
- que tenga 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; o,*
- que concurran razones graves de interés público.*

El trámite ha sido realizado en el portal de transparencia del Gobierno de La Rioja, desde el 19 al 27 de mayo de 2022, ambos inclusive, sin que se hayan realizado aportaciones durante este periodo, según certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de fecha 30 de mayo de 2022.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento**

Según el artículo 33.2 de la Ley 4/2005:

*“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 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, la Resolución de inicio, de 8 de junio de 2022, la ha dictado la Directora General de Dependencia, Discapacidad y Mayores, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 44/2020 de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante 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.

Desde el punto de vista del **contenido**, el artículo 33.3 de la Ley 4/2005 dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución 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 a integrarán”.*

En el presente caso, la Resolución de inicio resultaba mejorable pues no alude a las normas legales que el reglamento proyectado ha de desarrollar. En relación con el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida, es de recordar que este aspecto, como ya ha señalado este Consejo Consultivo, no es referible sólo a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio (cuestión que sí trata la Resolución que nos ocupa), sino también a la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material (D.98/10), respecto a la cual la resolución de inicio guarda silencio.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece de razón –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005– que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

La omisión señalada carece, con todo, de eficacia invalidante del procedimiento tramitado –más aún cuando la Memoria justificativa, de 8 de junio de 2022, motiva extensamente la *“necesidad de aprobación, objeto y finalidad de la nueva norma”* y alude explícitamente al art. 7.2 y el art. 8.1.30 y 31 EAR`99– aunque sugerimos la conveniencia de que, en sucesivos expedientes, a fin de completar la conformación de las Resoluciones de inicio, se indiquen los preceptos estatutarios que amparan la tramitación –y ulterior aprobación– de la disposición general de que se trate.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

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



*“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”.*

En el presente caso, consta, como hemos expresado, junto con el primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de la SGT proponente, de 8 de junio de 2022, que, por su contenido, permite entender adecuadamente cumplidos los requisitos anteriormente transcritos.

Respecto del estudio económico del AD, exigido por el art 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12). En particular, y por su relación con el Anteproyecto objeto de análisis, en nuestro Dictamen 22/11, F.J. Cuarto pusimos de manifiesto que la aplicación de la Cartera de Servicios Sociales *“tiene una dimensión económico-presupuestaria imprescindible, sin cuya cobertura los derechos subjetivos quedan convertidos en palabras vacías”*.

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades*

*presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”; añadiendo el art. 40.2 que: “con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”.*

En el caso presente, ese requisito se ha cumplido –sin perjuicio de lo que más adelante se indicará en relación con las observaciones formuladas por la DG de Control Presupuestario– pues la Memoria justificativa lleva anejo un estudio económico que analiza los efectos previsibles de la nueva norma.

#### **4. Formación del expediente de 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 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 de la disposición.*

*3. Cuando se observaran 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”.*

La Secretaría General Técnica ha cumplido adecuadamente este trámite mediante diligencia de 16 de junio de 2022.

#### **5. Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite en el artículo 36 que dispone lo siguiente:

*“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 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 vieren 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”.*

Consta en el expediente cómo, tras la declaración de quedar formado el expediente, se confirió trámite de audiencia, según Resolución 29/2022, de 17 de junio, (BOR núm. 116), a la que acompaña certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (PCDH), de 1 de julio de 2022, por el que se da cumplimiento del trámite de información pública del 21 al 29 de junio, en el Portal de transparencia del Gobierno de La Rioja. No constando en dicho certificado ninguna alegación, posteriormente con fecha 3 de agosto de 2022, la DG de PCDH, emite certificado complementario en el que se hacen constar alegaciones del CERMI, recibidas con fecha 27 de julio de 2022.

En suma, el trámite ha de considerarse adecuadamente cumplido.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 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.*

*En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de la 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 presente caso, se acompañan informes de:

**A) Consejo Riojano de Servicios Sociales**, en el Título V de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, se contempla éste como órgano colegiado de carácter consultivo, que se encuentra integrado por representantes de la Administración autonómica, de las entidades locales, del movimiento asociativo a través de los representantes de los Consejos sectoriales o foros de participación, de los Sindicatos y Organizaciones empresariales y de los Colegios profesionales de mayor significación en materia de Servicios Sociales. El artículo 51.2 b) de esta misma Ley le atribuye, entre otras funciones, la de informar los Proyectos de Ley y de Decreto en materia de servicios sociales. Asimismo, el mencionado órgano consultivo sectorial, de acuerdo con el artículo 3.1- b-2º) de la norma que lo regula, esto es, el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, tiene, entre sus funciones, la de informar los proyectos de Decreto en materia de servicios sociales, informe que tiene carácter preceptivo.

En este caso, no sólo se ha dado audiencia corporativa a las entidades e instituciones en él representadas, sino que, tal como exigen las normas citadas, el Consejo Riojano de Servicios Sociales ha emitido un informe relativo al Anteproyecto de Decreto. Así, obra en el expediente administrativo el certificado de la Secretaria de dicho Consejo que recoge cómo, en su sesión de 19 de octubre de 2022, el Consejo aprobó el informe al Anteproyecto de Decreto de modificación de los Decretos 56/2010 y 31/2011. Informe que manifiesta observaciones y propuestas en relación al Título, a los artículos, 3, 4, 12, 14, 15 y 18 y a la Disposición adicional primera del primer borrador del AD.

Con posterioridad a las observaciones del informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, junto al contenido de los informes del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de fecha 10 de octubre de 2022 y de la DG de Control Presupuestario de fecha 17 de octubre de 2022, se elabora el borrador nº 2, de fecha 20 de diciembre de 2022, y una vez presentado un segundo informe del SOISP, se elabora el borrador nº 3 del AD, de fecha 18 de enero de 2023. Dicho borrador es informado por la DG de los Servicios Jurídicos con fecha 31 de enero de 2023, constando un nuevo certificado de la Secretaría del Consejo Riojano de Servicios Sociales de 1 de febrero de 2023, por el que se ratifica en el emitido con fecha 19 de octubre de 2022.

Con todo, resultaría oportuno, como hemos expresado en numerosas ocasiones, (la última en el D.22/23) incorporar al expediente copia del acta de la sesión de los Consejos, sólo en la parte que afecte a este concreto punto del orden del día, puesto que es el documento en el que se recogen aspectos tales como los asistentes y, en su caso, el contenido de las deliberaciones.

**B) Informe del SOISP.** Consta un primer informe de 10 de octubre de 2022, en el que además de valorar positivamente, que se haya añadido al expediente una valoración de



impacto de género contemplado en la Ley 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabora el gobierno, se hacen observaciones al articulado y además contiene un estudio de cargas administrativas en el que concluye que la tramitación electrónica del procedimiento permite lograr un ahorro de 128 euros.

Posteriormente, con fecha 22 de diciembre de 2022, figura un segundo informe sobre los Anexos del AD.

**C) Informe de la DG de Control Presupuestario** de 17 de octubre de 2022, en que figura lo siguiente:

*“Esta DG estima que el decreto propuesto tiene un importe presupuestario nulo a corto plazo, pero a medio o largo plazo, puede derivar en la necesidad de crear nuevos recursos especializados para discapacidad, todo ello en la lógica explicada en el apartado tercero de este informe”.*

Del aludido párrafo tres, destacamos:

*“Por otra parte esta DG tiene conocimiento por parte del órgano gestor que la ocupación de las plazas de los centros de día y de centros ocupacionales viene siendo en los últimos años del 100%. De forma que las novedades introducidas en este borrador de Decreto tendrán un efecto nulo en la ocupación de estas plazas, y en consecuencia no habrá nuevos efectos ni en el presupuesto de gastos de la CAR ni en las cifras de déficit y regla de gasto.*

*En cualquier caso, estos cambios normativos tendrán efectos en las listas de espera, que se verán ampliadas, por los posibles nuevos solicitantes del servicio, y alargadas en el tiempo, por el retraso en la salida del servicio de las personas mayores de 60 años.*

*No obstante, esta tensión en las listas de espera puede derivar en el medio/largo plazo en la necesidad de crear nuevos recursos de atención a la discapacidad, con el fin de atender a la demanda existente y la que se genere en un futuro”.*

**D) Informe de la DG de los Servicios Jurídicos**, de 31 de diciembre de 2022, en el que se formulan diversas consideraciones sobre el texto del AD, con las correspondientes sugerencias o modificaciones.

Es necesario destacar que, con fecha posterior a este último informe, figura el borrador final o borrador nº 4 con fecha 16 de marzo de 2023, que es el que se presenta a información a este Consejo, aunque en la Memoria final previa a su consulta, se advierte que las consideraciones de la DG de los Servicios Jurídicos han sido recogidas en el borrador final.

En dicha Memoria final de la SGT proponente, figura lo siguiente respecto al informe de la DG de los Servicios jurídicos, de 31 de diciembre de 2022:

*“En el segundo apartado del informe alude a unas consideraciones sobre el texto del anteproyecto, recogiendo esta Secretaría General Técnica en el nuevo borrador las precisiones apuntadas sobre la redacción en el primer punto de estas consideraciones”.*

Finalmente, si bien con fecha 24 de junio de 2022, figura en el expediente petición de informe a la Consejería de Salud, no obra respuesta.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 39 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 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 procederá en todo caso a la formalización del anteproyecto de ley o proyecto de reglamento”.*

En el presente caso, figura en el expediente una Memoria de la Secretaría General Técnica, de 16 de marzo de 2023, que hace referencia al objeto de la norma, sus antecedentes, los trámites seguidos en su elaboración, y la adecuación del texto al ordenamiento jurídico, tanto por razón de la competencia, como del rango normativo propuesto y del contenido.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal y rango normativo**

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición – legal o reglamentaria– que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.



El Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 7.2 la obligación de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva y en el artículo 8.1.30 y 31, atribuye a la competencia exclusiva en materia de *“asistencia y servicios sociales”* y de *“desarrollo comunitario; promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección...”*.

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que ha aprobado el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, da cumplimiento al mandato contenido en la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, dado que supone la consagración de estos derechos y la obligación de los poderes públicos de garantizar que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad sea pleno y efectivo, en consonancia con lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución.

La Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad, firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por el Estado español mediante instrumento publicado en el Boletín Oficial del Estado de 21 de abril de 2008 impone la obligación de *“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente”*. La Convención supone la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, de modo que considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personas y atención a las personas en situación de dependencia, garantiza a las personas que tengan reconocido un grado de dependencia, el derecho subjetivo a unos servicios y prestaciones económicas que contribuyan a mejorar su calidad de vida y a promover su autonomía personal en la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

En el marco del catálogo de servicios previsto en la citada ley, artículo 15, se encuentra el servicio de centro de día, como centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad, y en el que se ofrecerá una atención integral durante el período diurno.

En el ejercicio de la competencia estatutaria, la ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja crea, regula y ordena el Sistema Riojano de Servicios Sociales, y dentro del mismo el Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia, cuyos servicios y prestaciones se configuran a través del Catálogo de servicios y prestaciones y de la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, aprobada mediante Decreto 31/2011, de 29 de abril.

Además del expresado Decreto 31/2011, en desarrollo de la expresada Ley, se dictaron, entre otros:

- i) el Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso al servicio de centro de día y de centro ocupacional, para personas con discapacidad del Sistema Riojano para la Autonomía personal y la Dependencia.
- ii) el Decreto 16/2014, de 4 de abril, por el que se modifica el Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso al servicio de centro de día y de centro ocupacional, para personas con discapacidad del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.
- iii) La Orden SSG/20/2022, de 11 de mayo, por la que se amplía la clasificación de plazas públicas para personas con discapacidad del Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso al servicio de centro de día y de centro ocupacional para personas con discapacidad.

Pues bien, el Anteproyecto de Decreto que ahora se nos remite para dictamen tiene por objeto modificar diversos preceptos, tanto del antes expresado Decreto 56/2010, como del también expresado Decreto 31/2011.

Como hemos expuesto con anterioridad, nos hallamos ante un reglamento que tiene por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella, (vid. nuestros dictámenes D.34/01 y D.51/01). Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad, (vid. nuestro dictamen D.51/01).

Igualmente, hay que destacar la supresión del límite de edad de los 60 años que se puede vincular con la prohibición de discriminación por edad, y que es plenamente conforme con la Sentencia de amparo del Tribunal Constitucional STC 3/2018 de 22 de enero de 2018 (FJ 6):

*“Que el criterio que funda esa norma se identifique con una circunstancia de orden personal (podría haber sido de otro tipo), como es la edad, configura una segunda causa de discriminación que no desplaza, sino que se suma, a la anterior (discriminación múltiple), en cuanto el recurrente no va a tener la atención que necesita, tanto para su salud como para su integración social, frente a quienes en su misma situación de discapacidad sí disponen de dicha asistencia únicamente por no tener 60 años. En este caso, la exigencia de “ajustes razonables” (Convención ONU 2006; Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, de 2013, así como la jurisprudencia ya citada) pasaba justamente por asegurar la prestación del servicio asistencial adaptado a sus necesidades de discapacidad; reconociendo la Administración en el requerimiento efectuado por este Tribunal, que dispone de centros para ello.*

...

*En definitiva, el problema que aquí se nos plantea no se centra tanto en la inconstitucionalidad del citado apartado del artículo 3 de la Orden 1363/1997, el cual desde luego prima facie resulta contrario al artículo 14 CE, sino en la negativa de las resoluciones aquí impugnadas en evitar la aplicación de aquella norma de exclusión, pese a disponer de instrumentos jurídicos suficientes para que tal aplicación no tuviera lugar. Al facilitar que se materializara la situación de discriminación múltiple por razón de edad y de discapacidad del recurrente, en los términos que se han sucedido, aquéllas vulneraron su derecho a la no discriminación del artículo 14 CE, cuyo contenido venimos a interpretar de acuerdo con los convenios internacionales suscritos por España en la materia (art. 10.2 CE), que expresamente han invocado el recurrente y el Ministerio Fiscal en sus escritos”.*

En este caso, la habilitación legal se contiene en la D.A.3ª de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; que expresamente señala que *“se faculta al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”*.

Asimismo, y sin olvidar que las propias disposiciones que ahora se pretenden modificar adoptaron la forma de Decreto, sirva recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *“los reglamentos adoptarán la forma de Decreto si son aprobados por el Consejo de Gobierno”*; como es este el caso.

Por tanto, son claras la competencia estatutaria y la habilitación legal que el Gobierno de La Rioja tiene para aprobar, con rango reglamentario, el régimen que el Anteproyecto que nos ha sido remitido propone. Dicha competencia y cobertura ya fue señalada por este Consejo con ocasión de anteriores normas reglamentarias en materia de Servicios Sociales, así en nuestros dictámenes D.17/01, sobre el que luego sería Decreto 24/2001; D.98/09, sobre el que luego sería el Decreto 1/2010; D.22/11, relativo al futuro Decreto 31/2011; D.24/12 emitido con ocasión del Decreto 16/2012; o, más recientemente, el D.13/14, que ha analizado el Decreto 15/2014, de 24 de abril, por sólo citar algunos.

## Cuarto

### Observaciones al Anteproyecto de Decreto

#### 1. Estructura del AD

El anteproyecto de decreto está integrado por **un preámbulo** dos artículos, y una disposición final única.

**-El preámbulo.** Si bien contiene una adecuada exposición de la necesidad del AD y los principales aspectos que contempla, carece de una referencia al título competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, que, constituyendo el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, este Consejo recomienda su inclusión en sus dictámenes. (el último el D. 18/23).

**-El artículo Uno,** por el que se modifica el Decreto 56/2010, de 3 de diciembre, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso al servicio de centro de día y centro ocupacional, para personas con discapacidad del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia, que modifican los artículos 3, 4, 6, 7, 12, 13, introduce un artículo 13 bis, 14, 15, 18 y añade una disposición adicional segunda relativa a la eliminación de los niveles en el reconocimiento de la dependencia, y una disposición adicional tercera por la que se introduce un Anexo II con la clasificación de los centros de servicio de centro de día y de centro ocupacional para personas con discapacidad del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia. También se elimina el anexo II, documento de elección de área geográfica.

**-El artículo Dos,** lleva a cabo la modificación del Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Riojano de Servicios Sociales, en el Anexo: Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, punto 2.3.5 c) Servicio de Centro de día y 2.3.6 c) Servicio de Centro ocupacional.

**-Disposición final única** de entrada en vigor.

Por otra parte, el articulado está dividido con numeración cardinal, según recomendó el informe de la DG de los Servicios Jurídicos. No obstante, la coincidencia de la numeración cardinal de los artículos con la de los apartados pueden llevar a confusión.

Se recomienda seguir las recomendaciones de las Directrices de técnica normativa (Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, BOE 29/07/05), que en su directriz 54 acerca de la división de las normas modificadoras de otras anteriores dice:



*“Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional.*

*Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán **con ordinales escritos en letras**”, (negrita añadida).*

## **2. Texto del AD**

Las modificaciones y actualizaciones del articulado que contiene el presente AD, se justifican por el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del decreto 56/2010 y por los cambios legislativos que se han producido en este período, todos ellos necesarios para seguir garantizando y manteniendo la prestación de unos servicios sociales, tal como establece la ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

**A)** Las modificaciones, en relación al **Decreto 56/2010**, están contenidas, en el **Artículo Uno**.

i) En beneficio de las personas riojanas o que con anterioridad hayan residido en La Rioja, y que por motivos de su discapacidad residan fuera de la Comunidad Autónoma, o que sean beneficiarias de una ayuda económica del Gobierno de La Rioja para alojamientos de personas con discapacidad, y quieran solicitar una plaza de atención diurna, se les exime del requisito de empadronamiento en La Rioja, **para ello se modifica el artículo 4, (Personas usuarias)**.

Más adelante se analizará la modificación del requisito de residencia.

ii) La mejora de la calidad y esperanza de vida por encima de los 60 años, debe de tener como consecuencia el aumento de la edad límite de permanencia en los centros especializados de las personas con discapacidad. Por otra parte, se atiende la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018 de 22 de enero de 2018, en la que se declara que ha sido vulnerado el derecho fundamental a no ser discriminado, por razón de edad y de discapacidad /art.14 CE), **por lo que se modifica el artículo 4, d), que la limita.**

iii) Se introduce la posibilidad que se pueda elegir la tipología de la plaza más adecuada a las necesidades, ya que existen supuestos de reconocimiento de un diagnóstico múltiple de la discapacidad. **Modificación del artículo 12.**

iv) Se facilitan los traslados de plaza, entre las distintas tipologías de plazas en función del diagnóstico de la discapacidad, afectando a las listas de espera, favoreciendo la permanencia en el entorno. **Modificación del art. 12 y 15.**

v) Se incorporan otras cuestiones que favorecen la eficiencia administrativa y la simplificación de la documentación. **Modificación del art. 6.**

vi) La nueva clasificación de la situación de la dependencia llevada a cabo en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, mantiene los tres grados en los que se clasifica la dependencia, pero no los niveles, que antes estaban reconocidos, por lo que **se elimina tal condición a través de la disposición adicional segunda.**

vii) Otras modificaciones:

a) La ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que modifica el Código Civil en el Título X del Libro Primero, que pasa a denominarse de las medidas de apoyo a las personas con discapacidad y por la que se suprime la figura de la incapacitación judicial, sustituyéndolo por el sistema en el que se asegure que las medidas respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad y así, en el artículo 250 del Código Civil, establece como medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que los precisen son, además de las de naturaleza voluntaria, la guarda de hecho, la curatela y el defensor judicial, es por ello necesaria **la adaptación de los arts. 6 y 7.**

b) **La modificación de la Ley 39/2015**, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conlleva la **adaptación de los arts. 8, 15 y 18.**

c) **Anexos.**

Se modifica el Anexo I, que contiene el modelo de solicitud del servicio, con el fin de adaptarlo a las previsiones en materia de protección de datos contenidas en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Se elimina el Anexo II, de elección de área geográfica por simplificación administrativa y se sustituye por otro Anexo II que recoge la clasificación de los centros con plazas públicas de servicio de centro de día y de centro ocupacional para personas con discapacidad del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.

Se incluye una **Disposición Adicional Tercera** de actualización de Anexos.

d) **Impacto de género.** Si bien el AD, tal como queda expresado en el análisis de su tramitación, ha gozado de un informe de impacto de género y “*a nivel de técnica normativa, a lo largo de todo el texto se ha tratado de usar un lenguaje inclusivo...*”, lo cierto es que obviamente esta referencia se limita al texto modificado y no al resto del Decreto 56/2010.

**B)** Todas estas consideraciones implican también necesariamente la modificación del **Decreto 31/2011**, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales y se hace mediante el **Artículo Dos** del AD, que contiene dos apartados:

**-Uno.** Por el que se modifica el apartado 2.3.5 c) (**Servicio Centro de día**), del punto 2.3 del Apartado A) a) Servicios, del Anexo de Cartera de Servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales relativo a la atención a las personas con discapacidad.

**-Dos.** Por el que se modifica el apartado 2.3.6 c) (**Servicio de Centro ocupacional**), del punto 2.3 del apartado A) a) Servicios, del Anexo de Cartera de Servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales relativo a la atención a las personas con discapacidad.

### **3. Otras consideraciones**

**A) Artículo uno.** Modificación del decreto 56/2010 y **Artículo dos.** Modificación del Decreto 31/2011.

En el apartado Uno, por el que se modifica el apartado 3.3 del artículo 3 se elimina, el grado de “*dependencia moderada*”, *manteniéndose las plazas exclusivamente para la “dependencia severa y la gran dependencia”* como requisito para acceder al centro de día.

En cambio, en el apartado Dos, que modifica el artículo 4. *Personas usuarias*, mantiene la redacción originaria en el que como requisito sigue figurando: “*a) Tener reconocida la situación de dependencia en cualquiera de los grados*”. Es decir, conforme al art. 3.3 las personas con un grado I de discapacidad no pueden acceder a centros de día, pero conforme al art. 4 sí, lo que parece un desajuste entre ambas disposiciones, cuya solución pasaría por la adecuación del apartado Dos del Artículo uno al contenido del párrafo uno del mismo artículo.



Pero al trasladarse las modificaciones del Artículo uno al Artículo dos. (Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales) si bien en el párrafo Uno, por el que se modifica el apartado 2.3.5 (Servicio de Centro de día) c) del punto 2.3 del apartado A) a) del Anexo del Decreto 31/2011, se incluye la limitación a los grados II y III.; en cambio en párrafo Dos, por el que se modifica el apartado 2.3.6 (Servicio de Centro ocupacional) del punto 2.3 del apartado A) a) del Anexo del decreto 31/2011, se incluye el grado I y se excluye el grado III. (“c) *Requisitos de acceso. Tener reconocida la situación de dependencia en los grados I y II*”).

De nuevo, conforme al art. 4 del Decreto 56/2010 las personas con cualquier grado de discapacidad podrían acceder a centros ocupacionales, pero según la nueva redacción del art. 2.3.6, punto 2.3, apartado A) a), quedarían fuera las personas con un grado de discapacidad III.

Indeclinables razones de seguridad jurídica hacen necesario corregir esta incongruencia entre los artículos relacionados, cuando además el expediente se encuentra huérfano de una justificación de la eliminación de alguno de los grados respecto a la anterior normativa, cuando, en cambio, sí que existe explicación en relación a la eliminación de los niveles.

**B)** El artículo 4.1-c) del Decreto 56/2010 antes de la modificación incluía como requisito para poder acceder a una plaza pública la “*residencia en La Rioja*”:

*“Residir en La Rioja en el momento de presentar la solicitud y haber residido en territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.*”

*Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores, carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los Tratados Internacionales y en los Convenios que se establezcan con el país de origen”.*

La modificación de este requisito, según se ha expuesto antes, exime de la necesidad de empadronamiento. Sin embargo, la redacción del nuevo artículo 4.1-c) cambia el concepto de “*residencia en La Rioja*”, por el de “*residencia legal en La Rioja*”. Además, cuando aborda la exención de este requisito lo equipara al empadronamiento: “*Igualmente se exime de este requisito de empadronamiento...*”.

Este Consejo recomienda que se aclare el requisito comentado. En textos normativos debe evitarse el empleo de sinónimos, pues los conceptos jurídicos pueden cambiar y generar problemas de interpretación y de seguridad jurídica. En ese sentido, se llama la atención sobre la diferencia de concepto entre residencia y residencia legal. La primera puede acreditarse a través del padrón municipal; la segunda, no.



**C) Las Directrices de técnica normativa** aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE 29 de julio de 2005), contienen reglas específicas para las normas de modificación de otras anteriores. Se quiere resaltar la directriz 56: *Texto de regulación*. “*El texto de regulación es el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación. Deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecomillado y sangrado, a fin de realzar tipográficamente que se trata del nuevo texto*”.

En el artículo uno. once, por el que se modifica el artículo 18 del Decreto 56/2010 falta cerrar el entrecomillado a la nueva redacción propuesta.

En la modificación de la redacción de algunos artículos se mantiene parte de la redacción original, con algún añadido, o suprimiendo alguna parte. En dos ocasiones, sin embargo, se han suprimido algunas palabras con aparente error. En el artículo uno. tres por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 56/2010, dónde dice (apartado 3): “... *así como cualquiera de los medios previstos...*”, parece que debería decir “...*así como por cualquiera...*”. En el artículo uno. seis por el que se modifica el artículo 12 del Decreto 56/2010, dónde dice (apartado 3): “...*que se señale la tipología...*”, parece que debería decir “... *que señale...*”.

## CONCLUSIONES

### Primera

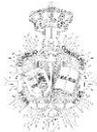
En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

### 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. En especial, la discordancia referida a los grados de dependencia que habilitan para el acceso a los centros de día y ocupacionales, en los términos de nuestro fundamento cuarto.3-A).



CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

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