



En Logroño, a 3 de mayo de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; de los Consejeros D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a. Amelia Pascual Medrano, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a. María Belén Revilla Grande; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

31/23

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 25/2011, de 25 de marzo, de acceso a las plazas públicas del servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa, y el 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.*

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, de fecha 16 de junio de 2022.
- Memoria justificativa del AD, de la DG de Dependencia, Discapacidad y Mayores, de fecha 16 de junio de 2022.
- Primer Borrador del AD, de fecha 16 de junio de 2022.
- Diligencia de formación de expediente del AD, de la Secretaría General Técnica de Servicios sociales

y Gobernanza Pública (SGT actuante), de fecha 21 de junio de 2022.

-Publicación de la resolución 30/2022, de 21 de junio de 2022, de información pública, en BOR núm. 119, de 23 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 6 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 de la DG de Control Presupuestario, de fecha 6 de octubre de 2022.

-Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de fecha 10 de octubre de 2022.

-Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, remitido por la C^a solicitante, de fecha 16 de octubre de 2022.

-2º Borrador del AD, de fecha 15 de diciembre de 2022.

-Informe del SOISP, relativo a los anexos del AD, de fecha 22 de diciembre de 2022.

-3^{er} Borrador del AD, de fecha 18 de enero de 2023.

-Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de fecha 31 de enero de 2023.

-Certificado del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de ratificación del informe de 16 de octubre de 2022, emitido por la C^a solicitante, de fecha 01 de febrero de 2023.

-Borrador final del AD, de fecha 14 de marzo de 2023.

-Informe de la SGT actuante, de fecha 14 de marzo de 2023.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 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 25/2011, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas del servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales, para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa, 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 25/2011, de 25 de marzo, encuentra la cobertura en la vigente Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales, que incluye, el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

En cuanto al segundo de los Decretos, se dicta 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 al artículo 24 de la citada Ley que 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.14/11, 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.36/13, D.57/21) *“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 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 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, 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 concurren 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 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, la Resolución de inicio, de 16 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 encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la 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 16 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 DG de Dependencia, Discapacidad y Mayores, de 16 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, D.42/17 o D.8/22) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 620/2000, 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 de la Consejería proponente, ha cumplido adecuadamente este trámite mediante diligencia de 21 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 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”.

Consta en el expediente cómo, tras la declaración de su formación, se confirió un trámite de audiencia, de siete días hábiles, según Resolución 30/2022, de 21 de junio, (BOR núm. 119), a la que acompaña certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (PCDH), de 6 de julio de 2022, por el que se da cumplimiento del trámite de información pública del 24 de junio al 4 de julio de 2022, en el Portal de transparencia del Gobierno de La Rioja, sin alegaciones.

Posteriormente con fecha 3 de agosto de 2022, la DG de PCDH, emite un certificado complementario en el que se hacen constar alegaciones del Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad, al haber sometido el AD a su informe. El artículo 3 a) de la Orden SSG/11/2022, de 22 de marzo,—crea y regula el Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que presenta alegaciones de CERMI La Rioja, (recibidas con fecha 27 de julio de 2022) como miembro de dicho Consejo.

En suma, el trámite ha de considerarse adecuadamente cumplido. Por la naturaleza del AD concurren razones justificadas para reducir el plazo a siete días hábiles, pero debería haberse acompañado de la correspondiente resolución o acuerdo que lo motivara, tal como exige la norma, y este Consejo viene denunciando en numerosos dictámenes.

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, con fecha 29 de septiembre de 2022 se remitió el texto del AD a todos y cada uno de los miembros del Consejo, para formular cuantas alegaciones se consideraran oportunas y así proceder a emitir informe de conformidad con el citado artículo 51 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre. Las normas internas de funcionamiento de este órgano colegiado no prevén designación de grupos de trabajo, ni de vocales, para que se elaboren el correspondiente informe y lo sometan a pleno. Tampoco está contemplada la posibilidad de que este órgano, con sus propios medios asignados, contrate con terceros la elaboración de informes.

Así pues, el informe se elabora con las aportaciones realizadas por los miembros y que contiene el citado informe, a los arts. 1, 2, 3, 4, 12, 13 bis, 15, 16, 18 y 21 y a la DA segunda, junto a la particular aportación del Servicio de Infancia, Mujer y Familia a los arts. 2, 4, 7, 8 y 11. Así, obra en el expediente administrativo el certificado de la Secretaria de dicho Consejo de fecha 16 de octubre de 2022, con el VºBº del Presidente.



Con anterioridad a las observaciones del informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, figura informe de la DG de Control Presupuestario de 6 de octubre de 2022 y un primer informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de 10 de octubre de 2022 y una vez presentado el informe del Consejo Riojano de Servicio Sociales se elabora el borrador nº 2 del AD, de fecha 15 de diciembre de 2022. Posteriormente figura segundo informe del SOISP, de fecha 22 de diciembre de 2022, que dará lugar al 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.

B) Informe de la DG de Control Presupuestario de 6 de octubre de 2022, en que figura lo siguiente:

“Tras el análisis del texto propuesto, esta DG ha identificado entre las novedades introducidas aquellas que pueden tener un efecto directo en la demanda y ocupación de estas plazas y, por ende, susceptible de tener efectos económicos. Veamos:

a) Art.1.1 que modifica el art.2 del Decreto 25/2011, en relación a las plazas de estancias temporales.

Se elimina el tope máximo de tres meses de permanencia en este tipo de plazas, ampliando en unos determinados supuestos previstos por la norma.

b) Art.1.2 que modifica el art. 3.4 “Clasificación de plazas” del Decreto 25/2011.

Modifica la definición de diagnóstico de esclerosis múltiple y amplía el servicio de plazas de discapacidad a personas con diagnósticos afines a esta enfermedad.

c) Art. 1.3 que modifica el art. 4 “Personas usuarias” del Decreto 25/2011, de 25 de mayo.

La flexibilización del acceso a las plazas de atención residencias, en cuanto que se relaja el requisito de residencia en La Rioja...”.

Asimismo, consta en dicho informe que se exime del empadronamiento y, por otro lado, se elimina edad máxima de 60 años.

No obstante, concluye:

“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”.

C) Informes del SOISP. Consta, como hemos expresado, de un primer informe de 10 de octubre de 2022, en el que se hacen apreciaciones en relación a la residencia legal, la incorporación a la tramitación de las oficinas de atención al ciudadano, y otras cuestiones relativas a documentación y traslados. Contiene además una comprobación por la que se afirma que la información está incluida en el Registro de Actividades de Tratamiento y consta finalmente de una valoración de las cargas administrativas con un ahorro total de 220 euros.

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

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.

E) Finalmente, con fecha 24 de junio de 2022, figura en el expediente **petición de informe a la Consejería de Salud,** no obrando 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 14 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 personal 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 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 decreto 31/2011, en desarrollo de la expresada ley, se dictaron, entre otros decretos el 25/2011, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas del servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa del Sistema Riojano para la Autonomía personal y la Dependencia.

Pues bien, el AD que ahora se nos remite para dictamen tiene por objeto modificar el expresado Decreto 25/2011, como el 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

I. Observaciones de carácter general

1. Este Consejo ha emitido dictamen, el pasado 25 de abril de 2023, sobre 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, (D. 30/23). Se pidió dictamen simultáneamente a ese AD y al que nos ocupa. En ambos se aborda la modificación de distintos servicios de la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

Esta acumulación de modificaciones, que afectan a distintos Decretos, se podría hacer de manera más refundida y sistemática. Sobre todo, en una situación como la presente en la que se modifican prácticamente todos los servicios de atención a las personas con discapacidad (punto 2.3 del anexo de la Cartera, Decreto 31/2011).

En los dos últimos AD sometidos al dictamen de este Consejo, se han propuesto las modificaciones del servicio de centro de día y centro ocupacional; y en el presente, para la atención residencial y el servicio de estancias temporales para personas con discapacidad, mediante AD múltiples. La sistemática de la modificación consiste en que lo recogido en el art. Uno (Decreto 56/2010 y Decreto 25/2011) se traspone al art. Dos (Decreto 31/2011, Cartera).

Así ha ocurrido con el servicio de centro de día (2.3.5 c) y con el servicio de centro ocupacional (2.3.6 c), objeto de atención en nuestro anterior dictamen D. 30/23.

Así ocurre con el servicio de atención residencial (2.3.2c) y con el servicio de estancias temporales (2.3.3c), que estamos analizando ahora.

Pero, no ocurre así con el punto Cuatro del artículo Dos. En este caso se modifica el servicio residencial nocturno (2.3.4c), que aparece citado en la Disposición Adicional segunda del Decreto 25/2011, pero sin modificación alguna en el AD sometido a dictamen.



Por otra parte, teniendo en cuenta la naturaleza de algunos de los preceptos, se debiera procurar, siempre que se pudiera, que el desarrollo reglamentario fuera por orden.

2. 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).*

II. Observaciones al contenido

1. Estructura del AD

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

A) 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. 30/23).

B) El artículo Uno, por el que, a lo largo de 22 puntos o apartados, se modifica el Decreto 25/2011, de 25 de marzo, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de acceso a las plazas públicas del servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa, del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia. Se modifican los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, introduce un artículo 13 bis, 15, 16, 18, 21 y añade una disposición adicional cuarta relativa a la eliminación de los niveles en el reconocimiento de la dependencia, y una disposición adicional quinta por la que se introduce un Anexo IV con la clasificación de los centros residenciales con plazas públicas para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.



Igualmente se elimina la disposición transitoria primera, segunda y tercera y se introduce una disposición transitoria que pasara a ser la disposición transitoria única relativa a las personas con discapacidad en lista de espera.

También se modifican los anexos I, II y III de solicitudes de acceso, de permuta de plaza en centro para personas con discapacidad y de traslado de centro de atención residencial para personas con discapacidad, respectivamente.

C) 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, con cinco puntos que afectan al Anexo: Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales:

-Punto Uno, se modifica el apartado 2.3.2 c) del punto 2.3 del Apartado A a) Servicios, relativo al atención residencial.

-Punto Dos, se modifica el apartado 2.3.3 a) del punto 2.3 del Apartado A a) Servicios, relativo al servicio de estancias temporales residenciales.

-Punto Tres, se modifica el apartado 2.3.3c) del punto 2.3 del Apartado A a) Servicios, relativo al servicio de estancias temporales residenciales.

-Punto Cuatro, se modifica el apartado 2.3.4 c) del punto 2.3 del Apartado A a) Servicios, relativo al servicio residencial nocturno.

-Punto Cinco, se añade una Disposición Adicional séptima para la eliminación de los niveles en el reconocimiento de dependencia, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, en el articulado del decreto, donde se mencione grado y nivel de dependencia, se sustituye por grado de dependencia.

D) La Disposición Transitoria única, que afecta a las personas que hubieran solicitado traslado del centro residencial con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, y que se encuentren en lista de espera, estableciendo que se tendrá en cuenta para la ocupación de una vacante la fecha de la primera solicitud de traslado del centro formulada por el interesado.

E) La Disposición final única de entrada en vigor.

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 25/2011 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 25/2011, están contenidas, en el Artículo Uno.

- i) Abre la posibilidad de que las personas solicitantes puedan elegir zona residencial, (punto Cuatro, por el que se modifica el artículo 6).
- ii) Se introduce la novedad que se pueda elegir la tipología de la plaza en virtud del diagnóstico en determinados supuestos, (punto 14, por el que se modifica el artículo 18. punto Siete por el que modifica el artículo 9).
- iii) Se amplía la definición del diagnóstico de esclerosis múltiple y la clasificación de las plazas, (punto Dos que modifica el apartado 3.4 del art.3).
- iv) Se amplía el servicio de estancias temporales residenciales en algunos supuestos ampliando el período límite máximo de tres meses al año de estancia, (punto Uno que modifica el apartado 2 del artículo 2).
- v) Se incluye la posibilidad de conceder estancias temporales urgentes, con carácter excepcional y extraordinario, aunque no cumplan el requisito de edad mínima, (punto Trece por el que se modifica el artículo 16).
- vi) Se plantea una modificación de la regulación de los traslados. Modificación del artículo 18 y las listas de espera, (punto Nueve, por el que se modifica el artículo 12; punto Diez, por el que se modifica el artículo 13; punto Catorce por el que se modifica el artículo 18 y se añade una disposición transitoria).
- vii) 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 residencial se les exime del requisito de empadronamiento en La Rioja, (punto Tres que modifica el artículo 4).

Más adelante se analizará la modificación del requisito de residencia.

- viii) Ampliación del límite de los 60 años. 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,

evitando regulaciones edadistas. 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, (punto Tres que modifica el artículo 4.d).

ix) Se incorporan otras cuestiones que favorecen el procedimiento, la eficiencia administrativa y la simplificación de la documentación, (punto Cuatro que modifica el artículo 6).

x) 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 **una nueva disposición adicional cuarta**.

xi) **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 en los arts. 6, 8, el nuevo 13 bis. 18 y 21.

c) **Anexos**. Se modifican los anexos de solicitud de acceso, de solicitud de permuta y solicitud de traslado y se incorpora un anexo IV, con relación a los Centros residenciales con plazas públicas para personas con discapacidad con gran dependencia o dependencia severa, con el fin de facilitar a los ciudadanos la elección del recurso.

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 de los artículos de los Decretos 25/2011 y 31/2011.

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 cinco puntos o apartados cuyo contenido se ha expresado anteriormente.

No obstante, en relación a la ordenación de este artículo entendemos que no es la más correcta. Lo lógico sería modificar primero la disposición adicional y después los puntos del anexo al Decreto. En el Decreto 31/2011 la parte articulada precede al anexo, por lo que la adición de una nueva disposición adicional debería preceder a la modificación de distintas partes del anexo.

III. Observaciones a la parte articulada

A) El artículo Uno punto Tres, por el que se modifica el artículo 4.1-c) del decreto 25/2011 establece:

“c) Residir legalmente 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.

Se exime del requisito de residir legalmente en La Rioja a aquellos solicitantes que se encuentren, en el momento de formalizar la solicitud, residiendo por motivos de su discapacidad en un centro para personas con discapacidad fuera del territorio de la Comunidad Autónoma o que sean beneficiarios de una ayuda económica del Gobierno de La Rioja para alojamientos de personas con discapacidad, siempre que los dos años inmediatamente anteriores a dicho traslado residieran en La Rioja.

Igualmente se exime de este requisito de empadronamiento para la formalización de la solicitud...”

La modificación de este requisito, según se ha expuesto en la parte expositiva, exime de la necesidad de empadronamiento. Sin embargo, la redacción del nuevo artículo exime del requisito de *“residir legalmente en La Rioja”* para determinados supuestos, aunque posteriormente se expresa, *“Igualmente exime de este requisito de empadronamiento...”*, equiparando el concepto de *“residencia legal en La Rioja”* con el de *“empadronamiento”*.

Este Consejo recomienda que se aclare el requisito comentado. 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.

Este Consejo es consciente de que la redacción vigente del 4.1-c) ya utiliza el concepto de *“residencia legal”* cuando dice: *“Residir legalmente en La Rioja 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”.

No obstante, nos parece clara la improcedencia de la equiparación conceptual. También la modificación del artículo 7.2-a) (artículo Uno. Cinco) exige en la documentación “*certificado de empadronamiento*”.

En definitiva, la modificación equipara residencia legal y empadronamiento. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 17.1 dice: “*La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado...*”.

El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en su artículo 60.1 dice: “*La formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio para las Administraciones Públicas a propuesta del Consejo de Empadronamiento, regulado en el capítulo V del presente Título*”.

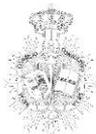
En su virtud se dicta la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE de 2 de mayo de 2020).

Estas instrucciones son meridianamente claras en el fragmento que se reproduce:

“Al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos”.

Por tanto, deberá aclararse el tipo de requisito que se quiere exigir. Teniendo claro, eso sí, que el empadronamiento no acredita otra cosa que la residencia de hecho.

B) La remisión interna que se contiene al final del artículo 4.2 (modificado por el artículo Uno punto Tres) es errónea.



Dice: *“Transcurridos tres meses ... se tramitará el procedimiento de pérdida de la condición de persona usuaria conforme a lo previsto en el artículo 18”*.

El artículo 18 se modifica en el artículo Uno. Catorce y trata del traslado entre residencias. La pérdida de la condición de usuario se regula en los artículos 21 y siguientes (también modificado en este AD).

C) En el artículo Un punto Diez, se modifica el artículo 13 del Decreto 25/2011. El epígrafe de este artículo Uno. Diez es: *“Se modifica el artículo 13, dando una nueva redacción al apartado 3 y 6, y eliminándose el apartado 9, quedando el artículo con siete apartados”*.

Llama la atención que, si se elimina el apartado 9 del artículo 13, el artículo quede con siete apartados, en lugar de con ocho.

Esta circunstancia se explica porque el apartado 7 del artículo 13 queda sin contenido por artículo uno de Decreto 147/2011, de 29 de diciembre (BOR nº 2, de 4 de enero de 2012). No se entiende que se mantenga un apartado 8 (art. 13.8) cuando el apartado 7 está sin contenido.

Debería aprovecharse la modificación del Decreto para racionalizar la división interna de este artículo. Se recomienda, incluso que se reproduzca completo con la división y redacción que deba darse por buena.

D) En el artículo Uno punto Quince, se modifica el artículo 21.

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 este artículo falta cerrar el entrecomillado a la nueva redacción propuesta.

Además, se incluye una parte final del artículo 21.2 poco rigurosa, o al menos superflua, cuando dice: *“Transcurrido dicho plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se producirá la caducidad del expediente, sin perjuicio de la obligación legal de resolver de la Administración”*. La obligación de resolver se mantiene en los supuestos de silencio administrativo, pero en los de caducidad se limita a una mera



declaración de esa circunstancia (artículo 21 de la Ley 39/2015 “...*En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables...*”).

E) En el artículo Dos, en sus puntos Uno, Tres y Cuatro por los que se modifican distintas partes del Apartado A) a) del Anexo de Cartera de Servicios del Decreto 31/2011, relativos al servicio de atención residencial, al servicio de estancias temporales residenciales, y al servicio residencial nocturno, se encuentran los siguientes errores:

- i) Se incurre en la misma equiparación entre residencia legal y empadronamiento que se ha analizado para la modificación del Decreto 25/2011.
- ii) Los respectivos apartados objeto de modificación no se cierran con comillas como sería exigible para este tipo de normas.

F) En el artículo Dos, punto Cinco se añade una disposición adicional séptima al Decreto 31/2011.

En buena práctica normativa, esta adición debería preceder a las modificaciones del anexo del mismo Decreto.

G) La Disposición Transitoria única del AD tiene una redacción poco clara, debiera mejorarse técnica y gramaticalmente.

“Las personas, que hubieran solicitado traslado del centro residencial con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, y que se encuentren en lista de espera se tendrá en cuenta para la ocupación de una vacante la fecha de la primera solicitud de traslado del centro formulada por el interesado”.

“Las personas” figuran como actores de una acción en la que son receptores.

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.

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