



En Logroño, a 14 de marzo 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^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a. M^a Belén Revilla Grande; así como el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; habiéndose ausentado la Consejera D^a. Amelia Pascual Medrano, por concurrir en la misma causa legal de abstención, y siendo ponente D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

15/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de Protección integral de la infancia y la adolescencia de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El titular de la citada Consejería actuante ha remitido, para dictamen, el antedicho Anteproyecto, junto con el expediente que recoge la tramitación del procedimiento de elaboración de este, en el que destacan los siguientes documentos, relacionados cronológicamente:

1. Certificado relativo al trámite de Consulta previa a la elaboración del anteproyecto de Ley de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de La Rioja, de 02-02-2022 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
2. Resolución de inicio, de 06-09-2022 de la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería solicitante.
3. Memoria justificativa, de 06-09-2022 (suponemos por error, en el índice se señala como fecha de ésta el 06-10-2022), de la Dirección General (DG) de Servicios Sociales, de la Consejería solicitante.
4. Borrador nº 1 (que, en el índice, aparece fechado el 08-09-2022).



5. Diligencia de formación del expediente, de 28-09-2022, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería solicitante.
6. Publicación resolución en el Boletín Oficial de la Rioja (BOR), de 4-10-2022.
7. Certificado de información pública, de 18-10-2022, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
8. Alegaciones de F.J.R.A., de 13-10-2022.
9. Alegaciones y acuse de recibo de UNICEF Comité La Rioja, de 10-10-2022.
10. Informe de propuesta, de 21-10-2022, de la DG de Justicia e Interior.
11. Petición de informe, de 10-11-2022 a la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
12. Petición de informe, de 10-11-2022 a la Consejería de Salud.
13. Petición de informe, de 10-11-2022 a la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
14. Borrador nº 2 de 10-11-2022.
15. Contestación de la Consejería de Desarrollo Autonómico, de 22-11-2022.
16. Contestación de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, de 23-11-2022.
17. Contestación de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, de 23-11-2022.
18. Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 25-11-2022.
19. Informe, de 23-11-2023, de la Inspección Técnica Educativa.
20. Informe, de 23-11-2023, de la DG de Deporte.
21. Alegaciones del Servicio de Prestaciones Sociales.
22. Alegaciones del Servicio de Autorización, Acreditación e Inspección de Centros y Servicios.
23. Borrador nº 3, de 27-12-2022.
24. Informe, de 12-01-2023 del Servicio de Ordenación e Innovación de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
25. Borrador nº 4, de 26-01-2023.
26. Informe, de 26-01-2023, de la SGT de la Consejería consultante.
27. Informe, de 30-01-2023, de la DG de los Servicios Jurídicos.



28. Informe, de 31-01-2023, de la SGT de la Consejería consultante.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 1 de febrero de 2023, registrado de entrada electrónicamente el día siguiente en este Consejo, 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 3 de febrero 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 a la Consejera señalada 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12- b) LCCR (nuestra Ley reguladora 3/2001) y 13-B) RCCR (nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto*



de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.71/11 y D.36/13 D.57/21), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos en nuestra legislación autonómica.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros, establece:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.

3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus artículos 32-bis a 40 a la regulación del procedimiento de elaboración de las Leyes a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D. 57/21, D.36/13 y D.9/01), *“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”.*



Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 32-bis a 40 de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

2. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la solicitud de dictamen.

A) Consulta previa.

El art. 32 bis de 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”.

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).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la Memoria inicial, el texto del borrador inicial se sometió a “*consulta pública*” en enero de 2022, a fin de recabar opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, no existiendo ningún pronunciamiento por parte de la ciudadanía.

Al expediente, de hecho, se incorpora certificado emitido por el Director General de Transparencia y Buen Gobierno acreditativo de la realización de tal consulta; del periodo en que permaneció abierto el proceso de debate (12 de enero a 1 de febrero de 2022); y de la inexistencia de aportaciones o comentarios.

B) Órgano competente y Resolución de inicio.

1. En cuanto a la competencia administrativa, el artículo 33 de la LFAR establece en su apartado 1:

“El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.

Y en su apartado 3, señala 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 caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 6 de septiembre de 2022 del titular de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, a la que, en virtud de lo previsto en el artículo 1 del Decreto 44/2020, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza, le competen, entre otras, las materias de servicios sociales, atención a la familia y a la infancia.

2. Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR 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 la integrarán”.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto y finalidad de la norma, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Por otra parte, designa a la Dirección General de Servicios Sociales como órgano responsable de la instrucción del procedimiento y al Servicio de Protección de Menores, adscrito a la primera, como unidad administrativa encargada de la elaboración y conservación del expediente, así como de la realización de los estudios e informe previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición.

C) Anteproyecto.

El art. 34.1 LFAR señala que *“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”*.

En este caso, el borrador inicial se ajusta a las previsiones legales anteriormente citadas.

D) Memoria inicial.

El art. 34.2 LFAR, dispone que:

“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”.

En el expediente que examinamos consta la Memoria justificativa de la DG de Servicios Sociales, de 6 de septiembre de 2022, en la que se analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; se argumentan los motivos de su oportunidad; se destaca que el borrador inicial constituye el fruto del trabajo realizado a partir de diversos borradores elaborados por un equipo de expertos de la Universidad de La



Rioja, a la que fue adjudicado el contrato a tal objeto; y se indica que la nueva Ley supondrá la derogación de la hoy vigente Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja y de cuantas otras disposiciones se opondrán a la misma, reconociendo la necesidad de revisar los reglamentos que desarrollan la Ley 1/2006, los que se verán afectados en todo aquello que resulte incompatible, a fin de actualizarlos, en su caso, garantizando así la certeza y seguridad jurídica deseada.

No se hace referencia en misma a los trámites concretos del procedimiento ni a los informes que han de recabarse en su seno, si bien unos y otros se detallan, a continuación, en la diligencia de formación de expediente de la SGT de la Consejería actuante, de 28 de septiembre de 2022.

E) Estudio económico.

El art. 34.3 LFAR señala que:

“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”.

El objetivo que persigue el estudio económico exigido por el citado precepto 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, con objeto de 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).

La exigencia de valorar los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general viene refrendada asimismo por el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), que establece: *“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 LHR 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”*.

Pues bien, en el presente caso, la Administración actuante no ofrece estudio alguno del coste que entrañará la norma ni, por ende, de su financiación, con sustento en las previsiones del artículo 45.3 LGI, señalando al respecto, en la Memoria justificativa, que la nueva disposición no introduce nuevas necesidades materiales ni de medios personales, lo



que refrenda la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante en su Memoria final de 31 de enero de 2023.

Y, ciertamente, tras analizar el texto del Anteproyecto y contrastarlo con las previsiones de la ley vigente en igual materia, es decir, la vigente Ley 1/2006, de Protección de Menores de La Rioja, no parece que la nueva disposición haya de suponer un incremento del gasto público, pues no contempla nuevas necesidades materiales ni de medios personales.

En cualquier caso, se advierte de la omisión de tal estudio económico, a través del cual se aportarían elementos de juicio que, sin duda, permitirían realizar un análisis más acabado de las implicaciones presupuestarias que habrían de seguirse de la aprobación del Anteproyecto: primero, por el Consejo de Gobierno, que ha de acordar la aprobación del Proyecto de Ley; y, luego, por el Parlamento de La Rioja, en la fase de tramitación parlamentaria del Proyecto.

F) Formación del expediente.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

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

En este caso, obra en el expediente la declaración de la SGT a que se refiere este precepto, de 28 de septiembre de 2022, la que se acomoda a sus previsiones, sin perjuicio de destacar que, en tal diligencia, no se hace mención a la necesidad de recabar informe de la DG de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, a pesar de que, en virtud de lo previsto en el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), la misma ha de emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias de toda disposición legal, en fase de elaboración, que afecte a los gastos públicos y, por tanto, haya de someterse a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo.



G) Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

“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”.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración” (STS de 12 de octubre de 2008, R. Cas. 35/2006); iii) “*se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa*” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y, iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

La CE condiciona el desarrollo legislativo en este aspecto y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente caso, el citado trámite se ha realizado, si bien ha de destacarse que la audiencia no se sustanció durante el plazo ordinario, de 15 días, que contempla el citado art. 36.3 LFAR, sino durante el plazo reducido de 7 días, que admite el precepto cuando



concurran razones justificadas y así se disponga mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivada.

Ya en la Diligencia de formación del expediente de 28 de septiembre de 2022, la SGT de la Consejería actuante contempló como plazo de la audiencia el reducido de 7 días, dada la necesidad de disponer del texto a la mayor brevedad posible.

Y este fue el plazo finalmente fijado por igual SGT en la Resolución 50/22, de 30 de septiembre, por la que se dispuso la apertura del trámite de información pública.

En esta Resolución, copia de cuyo anuncio en el BOR, el día 4 de octubre de 2022, obra en el expediente, se señala:

“Teniendo en cuenta el carácter de la norma, se considera adecuado hacer uso de la previsión establecida en el artículo 36.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, reduciendo el plazo de audiencia”.

Y consta, además, certificado, de 18 de octubre de 2022, de la DG de Participación Ciudadana, relativo al proceso de información/audiencia pública del Anteproyecto, que permite reputar acreditada la efectiva puesta a disposición del texto del Anteproyecto en el portal web de participación de la CAR desde el día 4 de octubre de 2002 hasta el día 14 de igual mes; así como la presentación, durante el mismo, de sendos escritos de aportaciones por parte de F.J.R.A. y UNICEF-Comité La Rioja, ambos obrantes en el expediente.

Al respecto de este trámite, es nuestro parecer que *“la necesidad de disponer del texto a la mayor brevedad”* o *“el carácter de la norma”* no constituyen motivos que justifiquen la reducción del plazo de la audiencia a 7 días, el que, de hecho, no consideramos adecuado, teniendo en cuenta la relevancia y trascendencia social de la materia regulada.

En cuanto a la audiencia corporativa opcional, que contempla también el citado art. 36 LFAR, en este caso no consta se llevara a efecto.

Tampoco consta haberse concedido trámite de audiencia a la Administración del Estado, a través de la Delegación del Gobierno en La Rioja, que aun no hallándose previsto con carácter preceptivo en ninguna norma, sí se considera conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias estatales.

H) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será



el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de 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 del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Por su parte, el art. 45.4 LGI, específicamente referido a la tramitación de los Proyectos de Ley, dispone que *“en todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los Anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente”.*

En el expediente que nos ocupa constan los siguientes informes, relacionados por orden cronológico de emisión:

- i) Informe-propuesta de la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería actuante, de 21 de octubre de 2022;
- ii) Escrito de la SGT de la Consejería de Desarrollo Autonómico, de 22 de noviembre de 2022, manifestando no tener observaciones o aportaciones al texto del Anteproyecto;
- iii) Escrito de la SGT de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, de 23 de noviembre de 2022, por el que manifiestan no tener aportaciones que realizar;
- iv) Escrito de la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, de 23 de noviembre de 2022, por el que manifiestan no tener aportaciones al Anteproyecto;
- v) Informe de la Inspección Técnica Educativa, de 23 de noviembre de 2022;
- vi) Informe de la Dirección General de Deporte, de 23 de noviembre de 2022;
- vii) informe de la Inspección Técnica Educativa, de 23 de noviembre de 2022;



- viii) Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 25 de noviembre de 2022;
- ix) Escrito sin firma ni fecha, aparentemente del Servicio de Prestaciones Sociales y del Servicio de Autorización, Acreditación e Inspección de Centros y Servicios, ambos de la propia Consejería actuante;
- x) Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 12 de enero de 2023;
- xi) Informe de la SGT de la Consejería actuante, de 15 de febrero de 2022;
- xii) Informe de la SGT de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de 16 de febrero de 2022;
- xiii) Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 17 de febrero de 2022;
- xiv) Informe de la SGT de la Consejería actuante de 17 de febrero de 2022.

En definitiva, constan los informes preceptivos de:

1) El Consejo Riojano de Servicios Sociales (ex art. 51 LSSR, Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja) de 25 de noviembre de 2022, que fue favorable.

2) Del SOISP (ex art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos), si bien no incluye la valoración de las cargas administrativas prevista en el art. 34.2 LAE (Ley 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa), al no constar en el expediente estudio de tales cargas.

3) De la Dirección General de Servicios Jurídicos (en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.3 LFAR), en sentido favorable. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

No se ha recabado, sin embargo, el informe de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP). A criterio de este Consejo Consultivo, por los motivos expuestos al analizar el estudio económico de la norma en tramitación, debería interesarse el informe de dicha Dirección General, a los efectos contemplados en el art. 40.2 LHR.

Si así se decidiera y, como resultado de la emisión de tal informe, se produjera alguna



modificación en el texto analizado por los Servicios Jurídicos, debería retrotraerse el procedimiento con el fin de que estos pudieran examinar el nuevo texto, dado que, como recordábamos más arriba, su intervención debe ser la última.

Por otra parte, cabe destacar que, pese a que en la Diligencia de formación del expediente se dispone recabar informe del Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia, en la documentación que nos ha sido remitida no consta solicitud alguna dirigida a tal órgano de participación ni, por ende, informe alguno del mismo, lo que tampoco reviste especial importancia, habida cuenta de que su intervención en la tramitación de la norma que nos ocupa no resulta preceptiva.

I) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Al respecto, el art. 39 LFAR establece:

“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 expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria Final de la SGT de la Consejería actuante, de 31 de enero de 2023, previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo.

En la misma se detallan las aportaciones y propuestas realizadas a lo largo de su tramitación, así como la posición de la DGSS al respecto de todas ellas, especificando cuáles de ellas fueron aceptadas, dando lugar a modificaciones en el texto, y cuáles fueron descartadas, en ambos casos de forma motivada.



Tal Memoria y la propia documentación del expediente permite concluir que el iter procedimental del que deriva el borrador 4 del Anteproyecto fue el siguiente: 1º). Finalizada la fase de audiencia pública, la DGSS elaboró un nuevo borrador del texto proyectado (“Borrador 2” de 10 de noviembre de 2022) en el que quedaron incorporadas concretas propuestas y aportaciones realizadas por UNICEF y por la Dirección General de Justicia e Interior; 2º).- Este Borrador 2 fue remitido a las diferentes Consejerías, así como a la Inspección Técnica Educativa, y al Consejo Riojano de Servicios Sociales, en orden a recabar su preceptivo informe y/o aportaciones, obtenidos los cuales el texto del Anteproyecto fue objeto de nuevas modificaciones, que quedaron plasmadas en el “Borrador 3”, de 27 de diciembre de 2022 y en el “Borrador 4” de 26 de enero de 2023, atendiendo concretas aportaciones de unas y otras.

A este último Borrador 4 se refiere, de hecho, como Anteproyecto de la Ley, el referido informe de la SGT de la Consejería actuante, que concluye en un juicio favorable mismo y propone continuar su tramitación.

No constan en el expediente, sin embargo, los informes que, suponemos, emitió la DGSS, con carácter previo a la confección de cada uno de los 4 borradores elaborados a lo largo del iter procedimental, lo que sería deseable en orden a comprender la evolución de la norma proyectada, como este Consejo ha destacado en varias ocasiones (por todos, D.82/18).

3. Por lo anteriormente expuesto, consideramos se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en los artículos contenidas en los artículos 32 a 38 LFAR, con la salvedad señalada en el apartado E y H de este Fundamento Jurídico.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

Planteamiento general

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ya sean de rango legal ya reglamentario pues, en caso contrario, sería susceptible del correspondiente reproche de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

Por tanto, ha de analizarse si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, para lo cual, dentro del “*bloque de constitucionalidad*”, debe tenerse en cuenta, no sólo la Constitución (CE), sino también el



vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), lo que a continuación llevamos a efecto, ordenando la exposición del modo que sigue: i) exposición sintética del contenido del APL; ii) competencias de la CAR para aprobar una Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia de La Rioja; iii) límites y condicionantes del ejercicio de las competencias autonómicas sobre la materia; y, iv) Recapitulación conclusiva.

1. Exposición del contenido del Anteproyecto de Ley.

Como primer paso en tal análisis y con objeto de comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en el APL, al objeto de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, hemos de partir del texto del Anteproyecto, en su última versión de 26 de enero de 2023 (Borrador 4).

A) En la Exposición de Motivos de la norma proyectada se indica que la modificación del marco normativo estatal en materia de protección de menores, la evolución en el alcance de los derechos de la infancia reflejada, especialmente, en los convenios internacionales y en la Unión Europea, y los cambios sociales y culturales que se han registrado en nuestro país desde la aprobación de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja, aconsejan sustituir ésta por una nueva Ley que aborde desde una perspectiva global las necesidades actuales de la infancia y la adolescencia.

B) El APL consta de ciento sesenta y cuatro artículos organizados sistemáticamente en los siguientes títulos:

-El **Título Preliminar** (arts. 1 a 7), contiene las Disposiciones Generales: “*Objeto*”, “*Ámbito de aplicación*”, “*Competencias en materia de atención a la infancia y a la adolescencia*”, “*Principios rectores de la actuación administrativa*”, “*Colaboración y cooperación público-privada*”, “*Deberes de comunicación y auxilio inmediato*” y “*Comunicación por personas menores*”.

-El **Título I** “*De la promoción y garantía de los derechos y deberes de las personas menores*” consta de cuatro capítulos: “*Disposiciones generales*” (arts. 8 a 11), “*Protección y promoción de los derechos de la persona menor*” (arts. 12 a 23), “*Protección de la persona menor frente a determinadas actividades, medios y productos*” (arts. 24 a 31) y “*De la actuación administrativa para la promoción y defensa de los derechos de la persona menor*” (arts. 32 a 34.).

-El **Título II** “*Sensibilización, prevención y detección precoz*” comprende los artículos 35 a 41, el último de los cuales se refiere al Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia.



-**El Título III** “*Del sistema de protección social de la infancia y adolescencia*” consta de cuatro capítulos; “*Disposiciones generales*” (arts. 42 a 51), “*De la situación de riesgo*” (arts. 52 a 61), y “*De la situación de desamparo y la tutela de la Administración*” (arts. 62 a 75), dividido en dos Secciones, rubricadas “*Causas y procedimientos administrativos para su declaración*” y “*La tutela de las personas menores declaradas en situación de riesgo*”.

-**El Título IV** “*De la guarda de las personas menores*” consta de seis capítulos: “*Disposiciones generales*” (arts. 81 a 85), “*De la guarda provisional de las personas menores*” (arts. 86 y 87), “*De la guarda de las personas menores en situación de desamparo*” (arts. 88 a 92; “*De la guarda de personas menores a solicitud de sus progenitores*” (arts. 93 a 97), “*De la guarda acordada por la autoridad judicial*” (art. 98) y “*Del ejercicio de la guarda a través del acogimiento*” (arts. 99 a 121, que a su vez se halla dividido en tres secciones, rubricadas “*Normas comunes*”, “*Del acogimiento familiar*” y “*Del acogimiento residencial*”.

-**El Título V** “*De la adopción*”, consta de tres capítulos: “*Disposiciones generales*” (arts. 122 a 131), “*De la adopción nacional*” (arts. 132 a 136) y “*De la adopción internacional*” (art. 137).

-**El título VI** “*Iniciativa social e instituciones colaboradoras*” comprende los artículos 139 a 145.

-**El título VII** “*Del registro administrativo de protección de menores*” comprende los artículos 146 a 151.

Y el **Título VIII** “*Infracciones y sanciones*” consta de tres capítulos: “*Infracciones*” (arts. 152 a 156), “*Sanciones*” (arts. 157 a 160) y “*Procedimiento sancionador*” (arts. 161 a 164).

Para concluir, el texto cuenta con una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales.

2. Competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A nuestro criterio, es claro que el legislador autonómico riojano cuenta con diversos títulos competenciales que le habilitan para dictar una norma legal como la proyectada, mediante la que pretenden regularse: i) las políticas públicas de la CAR dirigidas a la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas menores; ii) el sistema de protección social, en el ámbito territorial de La Rioja, de las personas menores en situación de riesgo, de desamparo y/o de inadaptación, así como la forma de ejercicio de su guarda en los diversos supuestos en que la Administración Autonómica ha de asumirla; iii) la



actuación administrativa previa y posterior al procedimiento judicial de adopción en el ámbito de La Rioja; y, iv) los supuestos constitutivos de infracción de sus previsiones y sus correspondientes sanciones.

Como títulos competenciales sustantivos o nucleares han de citarse: el previsto en el 32 del artículo 8.1. EAR '99, en virtud del cual la CAR ostenta competencia exclusiva en materia de *“protección y tutela de menores”*; y los que le brinda igual precepto del EAR '99 en sus apartados 30 y 31, en materia de *“asistencia y servicios sociales”* y *“desarrollo comunitario”*, dentro del cual se encuentra la *“promoción e integración de ... grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar”*.

Como es obvio, de conformidad con el art. 53.3 CE, el ejercicio de todas esas competencias estatutarias habrá de venir inspirado por los principios rectores de la política social y económica y, singularmente, por los definidos en el artículo 39 CE, que imponen a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y garantizar a los niños la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

3. Límites y condicionantes del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, han de examinarse los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el bloque de constitucionalidad, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

En este caso, el Anteproyecto objeto de consulta tiene como obligado marco de referencia La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Según dispone la Disposición Adicional Tercera de la citada Ley Orgánica, *“Tienen carácter de ley ordinaria los artículos 1; 5, apartados 3 y 4; 7, apartado 1; 8, apartado 2, párrafo c; 9 bis; 9 ter; 9 quáter; 9 quinquies; 10, apartados 1, 2, párrafos a, b, d y f, 3, 4 y 5; 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 19 bis, 20, 20 bis, 21, 21 bis, 22, 22 bis, 22 ter, 22 quáter, 22 quinquies, 23 y 24; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria; la disposición derogatoria, y las disposiciones finales primera a vigésima segunda y vigésima cuarta.*

Y los mismos, según señala igual Disposición Adicional, han de aplicarse *“según lo previsto en la disposición final vigésima primera”*, que, por su parte, establece:

“1. El artículo 5, en sus apartados 3 y 4; el artículo 7 en su apartado 1; el artículo 8, en su apartado



2 letra c); el artículo 10, en sus apartados 1 y 2 letras a), b) y d); los artículos 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 en su apartado 2, 21 en sus apartados 1, 2 y 3, y el artículo 22, son legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social.

2. El artículo 10, en su apartado 3, el artículo 21, en su apartado 4, el artículo 23, las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, la disposición transitoria única y las disposiciones finales decimonovena y vigésima, se dictan al amparo del artículo 149.1.2.ª, 5.ª y 6.ª de la Constitución.

3. Los restantes preceptos no orgánicos de la Ley, así como las revisiones al Código Civil contenidas en la misma, se dictan al amparo del artículo 149.1.8ª de la Constitución y se aplicarán sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil, Foral o Especial”.

En definitiva, salvo los preceptos que constituyen legislación supletoria de la que dicten las CCAA con competencia en materia asistencial, antes citados, el resto tienen naturaleza orgánica o han sido dictados por el Estado en ejercicio de las competencias exclusivas que la Constitución le atribuye, en su artículo 149.1, ap. 1º, 2º, 5º, 6º y 8º.

Igualmente han de tenerse en cuenta, como límite o condicionante al que se halla sometida la competencia de la CAR, las previsiones de los artículos 172 a 180 del Código Civil en torno a la adopción y otras formas de protección de menores.

4. Recapitulación conclusiva

Como recapitulación de lo expuesto hasta aquí, es claro que la CAR tiene competencia para regular la materia cuya normación pretende el APL analizado, sin perjuicio de que, al hacerlo, deba ser respetuosa con los límites y condicionantes que se han descrito en el apartado anterior.

Será a la luz de las consideraciones anteriores como habremos de analizar el contenido de la APL sometida a nuestra consideración.

Cuarto

Rango de la norma proyectada.

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, el adecuado, en primer lugar porque tiene por objetivo sustituir el cuerpo legal autonómico que actualmente regula la materia, es decir, la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja, que quedará derogada con su entrada en vigor; y, en segundo lugar, porque, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas externas de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.



Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13 y 57/21), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras particularidades organizativas o procedimentales, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Análisis del General del Anteproyecto de Ley

A. Consideración general previa

Son varios los preceptos del texto que se remiten, en concretas materias, a una ulterior regulación reglamentaria, como lo son: i) Composición, funciones y normas de funcionamiento del Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia (art. 41.2); ii) procedimiento de adopción de medidas de protección (art. 63.1); iii) contenido del proyecto socioeducativo y normas de régimen interior de los Centros de acogimiento residencial (art. 120.3); y, iv) organización y funcionamiento del Registro de Protección de Menores (art. 150).

En este caso, se da la circunstancia de que tales materias se hallan reguladas, en la actualidad, por las disposiciones reglamentarias dictadas bajo la vigencia de la Ley 1/2006, como lo son el Decreto 108/2001, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento sobre intervención de las Administraciones Públicas de La Rioja en la protección y guarda de los menores; el Decreto 32/2007, por el que se aprobó el Reglamento del Registro de Protección de Menores; la Orden de 11 de febrero de 1998, de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, por la que se creó reguló el Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia.

Es por ello que, a fin de garantizar la seguridad jurídica, sería conveniente establecer, a través de las oportunas disposiciones transitorias, la vigencia de tales disposiciones hasta que se lleve a efecto el desarrollo reglamentario que contemplan los preceptos de la nueva norma, en cuanto no se opongan a ésta, en idéntico sentido a lo que la Disposición Transitoria Segunda del APL establece, al mantener la vigencia del Decreto 30/2007, de 25 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión de Adopción, Acogimiento y Tutela hasta que se lleve a efecto el desarrollo que contempla el artículo 51, sobre la composición y funcionamiento de la “*Comisión de Tutela y Adopción*” que este precepto crea.



B. Observaciones sobre artículos concretos.

1. Al artículo 2.1, “Ámbito de aplicación”.

En el mismo se establece: *“Respetando los efectos que determina la legislación civil, la emancipación o la habilitación de edad no impedirá la aplicación por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja de las medidas de protección previstas en esta ley, en los casos y términos que la misma establece”.*

Pues bien, sin perjuicio de considerar inadecuado hacer referencia a la *“habilitación de edad”*, por constituir una figura que ya no contempla nuestro Código Civil, es evidente que la Administración Pública de la CAR no se halla legitimada para aplicar medida de protección alguna a las personas menores emancipadas o a las que hayan obtenido judicialmente el beneficio de la mayoría de edad que efectivamente les vincule y sea susceptible de ejecución, puesto que unas y otras gozan de capacidad para regir su persona como si fueran mayores de edad (art. 247 CC).

Sugerimos, en consecuencia, suprimir tal párrafo o modificar su redacción en un sentido que se acomode al estatus jurídico de tales concretos menores y a las competencias de la Administración en el ámbito de actuación con respecto a los mismos.

2. Al artículo 4.3, “Principios rectores de la actuación administrativa”.

Este apartado señala: *“Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar la suficiencia presupuestaria para las actuaciones reguladas en esta Ley”.*

Sugerimos sustituir “Los poderes públicos” por “Las Administraciones Públicas de La Rioja”.

3. Al artículo 3.3, “Competencias en materia de atención a la infancia y la adolescencia”.

A su través se faculta a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales para instar a otras Consejerías a ejercitar sus respectivas potestades de inspección, lo que consideramos innecesario por superfluo, pues el artículo 58 LPAC’15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), establece que los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

4. Al artículo 6.3, “Deberes de comunicación y auxilio inmediato”.

No consideramos que pueda establecerse un compromiso de no facilitar *“en ningún*



caso” copia de los informes o denuncias presentadas, por cuanto ello supondría desatender requerimientos judiciales o de otros órdenes, debidamente amparados por la Ley, y por tanto sugerimos suprimir tal inciso.

5. Al artículo 10.b), “Defensa de los derechos de las personas menores”.

Al final de la frase, habría de añadirse “, en su caso”.

6. Al artículo 17.2, “Derecho a ser oído y escuchado”.

Por el mismo se garantiza el ejercicio por la persona menor de edad de su derecho a ser oída y escuchada, entre otros, “en el procedimiento judicial”, lo que, sin perjuicio de hallarse reconocido por la LO 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, no constituye competencia de la CAR, por constituir la legislación procesal una materia competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª CE), procediendo, en consecuencia, suprimir la palabra “judicial”.

7. Al artículo 28, “Servicios de comunicación audiovisual”.

Este precepto regula concretos aspectos de la programación de las emisoras de radio y televisión de las que sea titular la CAR o a las que ésta deba otorgar título habilitante, señalando que habrán de ajustarse a las normas previstas en el artículo 7 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Teniendo en cuenta que la antedicha Ley fue derogada por la Ley 13/2022, de 7 de julio, habrá de modificarse este artículo, en el sentido de suprimir la mención a la Ley 7/2010 y acomodar sus previsiones a la ley vigente.

8. Al artículo 39.2, “Actuaciones en el ámbito de los servicios sociales”.

La mención “la entidad pública”, habrá de sustituirse por “la Consejería competente en materia de protección de menores”.

9. Art. 40.2-b), “Registro Unificado de Servicios Sociales sobre Violencia contra la Infancia”.

El registro unificado de servicios sociales sobre violencia contra la infancia contendrá información sobre “la identidad de los agresores”.

Esta previsión puede vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en caso de que no medie resolución firme condenatoria.



10. Al artículo 43.4, “Atención inmediata en casos de urgencia”.

El ingreso provisional en un centro de protección al que se refiere este apartado entraña de facto, sin duda, la asunción de la guarda de la persona menor afectada, lo que, en virtud de lo previsto en el artículo 14 de la LO 1/1996, de Protección jurídica del menor y 172.4 del Código Civil, exige el dictado de la oportuna Resolución por parte de la Consejería competente en materia de protección de menores y su comunicación al Ministerio Fiscal.

No obstante, si el dictado de tal Resolución fuere imposible, consideramos que el Director del Centro que, en su caso, decida el ingreso provisional, no sólo habrá de informar a la Dirección General competente en los términos previstos en el precepto, sino que igualmente habrá de ponerlo en conocimiento, de forma inmediata, del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial.

Sugerimos revisar el precepto, adicionando la exigencia de tales comunicaciones.

11. Art. 52.1, “Concepto y procedimiento”.

Este artículo define la situación de riesgo. Se echa en falta la referencia a su carácter temporal, que resulta de la regulación del artículo 53.2, y 59. Aunque es una situación que se produce de hecho, se prevé que se dicte una resolución administrativa declarando tal situación (art. 52.2). Parece obligado que se fije un plazo en la declaración de la situación de riesgo.

12. Al artículo 55.4, “Proyecto de intervención social o familiar. Seguimiento y ejecución”.

El traslado del menor declarado en situación de riesgo entraña, de facto, la finalización de la intervención protectora de la CAR o, al menos, su suspensión o modificación, por lo que sería deseable que ésta así lo reflejara en la oportuna Resolución, sin perjuicio de dar traslado a la Entidad Pública de la Comunidad de destino en los términos previstos en el apartado comentado.

Sugerimos, en consecuencia, contemplar en el apartado la necesidad de tal Resolución.

13. Al art. 60.2, “Declaración de desamparo precedida de la situación de riesgo”.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 18.1 de la LO 1/1996 y 172.1 del Código Civil, habrá de preverse en este apartado la preceptiva comunicación de la Resolución por la que se declara a la persona menor en situación de desamparo al Ministerio Fiscal, así como a los progenitores, tutores o guardadores y al menor afectado si tuviere suficiente



madurez y, en todo caso, si fuere mayor de doce años, de forma inmediata sin que sobrepase el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.

14. Al artículo 61, “*Personas menores emancipadas y habilitadas de edad*”.

Dicho precepto reconoce la posibilidad de declarar en situación de riesgo a menores emancipados o habilitados de edad cuando carezcan de medios materiales de subsistencia o concurren otras circunstancias que permitan razonablemente temer que puedan estar incurso en el futuro en una situación de inadaptación, adoptando las medidas previstas en el capítulo como apoyo al menor.

Al respecto, como ya hemos expuesto al comentar el artículo 2.1, no consideramos que la CAR pueda imponer a tal tipo de menores ninguna de las medidas a que se refiere el capítulo, sin perjuicio de poderles brindar su apoyo a fin de procurarles la satisfacción de sus necesidades básicas y su plena integración social y laboral, así como facilitarles alojamiento en las residencias gestionadas, si lo precisan y así lo solicitan.

Consideramos necesario, en consecuencia, revisar la redacción del precepto.

15. Al artículo 63.3, “*Procedimiento ordinario de protección de personas menores*”.

En su último párrafo, tras contemplar la posibilidad de acordar el cese del desamparo tras oír a los progenitores, tutores o guardadores que comparezcan tras la declaración de tal situación, el precepto se remite erróneamente a las previsiones del artículo 70, en lugar de al artículo 72, que es el que regula la revocación de la declaración de desamparo a petición de los progenitores o del tutor de la persona menor.

16. Al artículo 68.2, “*Contenido de la tutela administrativa*”.

Este precepto viene a conferir al ministerio fiscal la iniciativa para promover judicialmente la privación a los progenitores de la patria potestad o la remoción de la tutela civil. Y, efectivamente le corresponde, pero no constituye competencia de la CAR su reconocimiento.

17. Art. 71.1-b), “*Cese de la tutela administrativa*”.

El uso de guiones es contrario a las previsiones de las directrices de técnica normativa, pues dificultan la cita y aplicación del contenido de la norma, en perjuicio de la necesaria seguridad jurídica.



18. Al artículo 72.2, “Revocación de la declaración de desamparo a petición de los progenitores o del tutor de la persona menor”.

En su segundo párrafo, se contempla un supuesto de imposible producción, como lo es el mantenimiento, en sentencia, de una previa medida cautelar de suspensión de la patria potestad o de suspensión del tutor en sus funciones.

La sentencia, en su caso, privará al progenitor de la patria potestad o removerá al tutor, pero jamás perpetuará la suspensión previamente establecida como medida cautelar.

Por otra parte, los órganos judiciales no revocan sus propias sentencias.

Y, por último, el procedimiento que regula el artículo 770 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no es el adecuado para dirimir cuestiones relativas a la tutela ni la CAR ostenta competencia para regular aspectos procesales.

Procede realizar una revisión integral del citado párrafo.

19. Al artículo 75, “Promoción de la adopción”.

A su través se faculta a la Consejería competente para proponer la adopción de un menor declarado en situación de desamparo cuando el retorno a la familia se revele impracticable o inconveniente para el interés de la persona menor declarada en situación de desamparo y no exista nadie que reúna los requisitos para asumir su tutela, lo que no se acomoda a las previsiones del último párrafo del artículo 172.2 CC, que reconoce tal posibilidad durante el plazo de dos años contados desde el dictado de la Resolución por la que se declare la situación de desamparo “*cuando exista un pronóstico fundado de imposibilidad definitiva de retorno a la familia de origen*”, “*ponderando la situación y poniéndola en conocimiento del Ministerio Fiscal*”.

Procede, en consecuencia, revisar tal precepto, ajustándolo a las previsiones exactas del citado artículo 172.2 CC.

20. Al artículo 76, “Supuestos”.

No consideramos que el punto de conexión para la aplicación del precepto deba fijarse atendiendo al foro judicial.

Si la Ley se aplica a las personas menores que residan o se encuentren en La Rioja (art. 2.2 del APL), parece lo lógico que se consideren en situación de inadaptación a aquellas personas menores, con edades comprendidas entre catorce y dieciocho años, con respecto a los cuales se hayan dictado las resoluciones a que se refiere el precepto en sus apartados a)



a c), sea cual sea la sede territorial del Juzgado de Menores del que procedan las mismas.

21. Al artículo 77, “Competencia administrativa”.

Su apartado 4 es, en realidad, el apartado 3, por lo que ha de corregirse la numeración.

22. Al artículo 93.2, “Solicitud”.

No consideramos que la CAR pueda reputar suficiente, a los efectos de asumir la guarda de personas menores, la solicitud de uno de los progenitores, si el otro, no hallándose privado de la patria potestad, no hubiera comparecido en el expediente o lo hubiera hecho formalizando su oposición.

Sugerimos, en consecuencia, revisar el precepto.

23. Al artículo 94.1, “Resolución y formalización”.

Ha de completarse el precepto en el sentido de consignar el concreto plazo de resolución, transcurrido el cual puede considerarse desestimada la solicitud por silencio.

24. Al artículo 98, “Supuestos y efectos”.

No es competencia de la CAR regular los supuestos en la que la autoridad judicial puede disponer que la Entidad Pública (en este caso la Consejería competente) asuma la guarda de una persona menor.

25. Al artículo 102.4, “Medidas de seguimiento”.

En su segundo párrafo, se establece un plazo máximo de vigencia para el acogimiento de urgencia de tres meses.

Sin embargo, en el artículo 109.2-a), referido a igual tipo de acogimiento de urgencia, se establece un plazo máximo de seis meses.

Debe resolverse tal discrepancia, fijando un único plazo.

26. Al artículo 110, “Apoyo técnico en el acogimiento familiar”.

Ha de sustituirse “acogidos” por “acogidas”.



27. Al artículo 121.1, “Acogimientos residenciales especiales”.

Al señalar que el acogimiento residencial de personas menores con discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas sujetos a protección se realizará en “centros específicos” se genera cierta confusión, pues ésta es la denominación que se atribuye, en el apartado 2 de igual artículo, a los centros de acogida de personas con problemas de conducta valorados.

Convendría atribuir otro calificativo a los centros a que se refiere este apartado.

28. Al artículo 137.3, “Adopción internacional”.

El precepto cita concretas Órdenes y Decretos, cuya vigencia podría no perdurar en el tiempo, lo que se reconoce en el propio precepto.

Es recomendable, por ello, efectuar una remisión genérica a la normativa vigente, sin cita de disposiciones concretas.

29. Al artículo 154-o), “Infracciones graves”.

Consideramos absolutamente indeterminado tipificar una infracción administrativa, como la que este apartado contempla, por referencia a la “vulneración de lo dispuesto en esta Ley o en el resto del ordenamiento jurídico”.

Habría de definirse con mayor precisión la conducta constitutiva de la infracción.

30. Al artículo 162, “Publicidad de las sanciones”.

En nuestro Derecho son numerosas las disposiciones legislativas que ordenan dar publicidad a la imposición de ciertas sanciones administrativas. Así puede citarse, a título de ejemplo, el art. 61.5 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, precepto sobre el que la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Auto de 2-10-2015, Rec. Nº 1003/2015) ha razonado que “la decisión legislativa contenida” en él “corroboración que existe un indudable interés público en la citada publicación...”.

Por tanto, en principio, nada puede objetarse a que se dé publicidad a las resoluciones sancionadoras a las que este precepto se refiere, una vez adquieran firmeza, si bien consideramos necesario que el precepto contemple la obligación de realizar previamente la disociación de los datos personales que aparezcan en la resolución, a excepción del nombre del infractor



CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente, con las salvedades señalada en el apartado E y H-4 de este Fundamento Jurídico.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias 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, y especialmente las realizadas al respecto de posibles invasiones de competencias estatales.

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