

En Logroño, a 18 de octubre de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro de Pablo Contreras y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**69/06**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos mínimos de los Centros y Servicios dirigidos a personas con discapacidad.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja nos remite para informe el referido Proyecto de Decreto, integrado por la siguiente documentación:

1. Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general con objeto de regular los requisitos mínimos de los centros y servicios dirigidos a personas con discapacidad, dictada por la Directora General de Recursos de Servicios Sociales, de 2 de mayo de 2005.
2. "Primer documento del Decreto" presentado al Consejo Sectorial de Discapitados.
3. Acta sesión Consejo Sectorial de Discapitados

4. Remisión de la Directora General de Familia y Acción Social, en su condición de Presidente Consejo Sectorial de Discapacitados, a la Directora General de Recursos de Servicios Sociales, de las propuestas, sugerencias y anotaciones formuladas por diversos colectivos al Proyecto de Decreto.
5. Remisión del Primer Proyecto de Decreto al Consejo Riojano de Servicios Sociales, para informe.
6. Escritos de contestación de la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales a las alegaciones presentadas por diversas entidades y organizaciones al Proyecto de Decreto.
7. Solicitud de informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales a las Consejerías de Consejería de Salud y a la de Hacienda y Empleo y remisión del emitido por la Subdirección General de Patrimonio.
8. Remisión al Consejo Riojano de Servicios Sociales de las alegaciones presentadas por distintas organizaciones y colectivos, con cuadro estadístico de las mismas.
9. Oficios de la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales de contestación a las alegaciones formuladas por diversas organizaciones y entidades.
- 10 Segundo Borrador del Decreto, con alegaciones del Consejo Riojano de Servicios Sociales y de la Subdirección General de Patrimonio.
11. Memoria justificativa del Proyecto de Decreto suscrita por la Jefa de Servicio de Gestión de Centros y Servicios.
12. Acta del Consejo Riojano de Servicios Sociales.
13. Contestación a las alegaciones presentadas por la Subdirección General de Patrimonio.
14. Remisión del Proyecto de Decreto a la Dirección General de Planificación y Presupuestos y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, e informe de la primera.
15. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación
16. Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y escrito de ésta requiriendo se complete la documentación necesaria para poder elaborar el preceptivo informe.
17. Informe de la Secretaría General Técnica relativo a la tramitación seguida del Proyecto de Decreto, de 7 de agosto de 2006.
18. Escrito de ese mismo órgano directivo e igual fecha por el que se remite la documentación reclamada por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emite el 30 de agosto de 2006.
19. Contestación de la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales a las alegaciones presentadas por la de los Servicios Jurídicos, de 4 de septiembre de 2006.
20. Tercer Borrador del Proyecto de Decreto, con las alegaciones de Consejo Riojano de Servicios Sociales, la Subdirección General de Patrimonio y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

21. Memoria del Proyecto de Decreto elaborada por la Secretaría General Técnica, de 7 de septiembre de 2006, de acuerdo con el art. 40 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 8 de septiembre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 11 de septiembre de 2006, la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 11 de septiembre de 2006, registrado de salida el 12 de septiembre de 2006, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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.**

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, 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 artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta que el proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales y de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de Derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de este 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 artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respecto del principio de jerarquía normativa, para de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, ha de someterse a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, vigentes en el

momento de la iniciación -2 de mayo de 2005- el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto que se informa, a pesar de que a la fecha de emisión del presente informe, se encuentran ya derogados tras la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Son aquellos preceptos los que han de regir, pues, el procedimiento de elaboración de la norma, ya que así lo manifiesta clara y expresamente la Disposición Transitoria Única de la vigente Ley 4/2005.

El Centro directivo responsable del procedimiento, sin embargo, en el momento de elaborar la primera Memoria justificativa, que redacta en junio de 2006, ignorando esta previsión normativa y que la iniciación del procedimiento fue dictada el 2 de mayo de 2005, señala en el folio 258 que la tramitación del procedimiento ha de ajustarse a los arts. 33 y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta inadecuada aplicación del marco jurídico explica que formalmente se hayan seguido los trámites formales previstos en dicha ley.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **A) Expediente íntegro.**

De acuerdo con el artículo 32 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente.

En el presente caso, se han descuidado ciertos aspectos formales en la copia remitida a este Consejo, pues, si bien el *índice* de documentos relacionados al inicio del expediente sigue una ordenación cronológica, luego no se corresponde con la sustantiva justamente ordenada en sentido inverso al de su producción, esto es, el documento número 1 aparece en último lugar, cierto que correctamente paginado con el número 1. Por lo demás, la copia remitida esta incompleta, pues faltan los folios 27 a 52.

#### **B) Iniciación.**

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución de la Directora General de Recursos de Servicios Sociales, de 2 de mayo de 2005, cuando la competencia para ello, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, es del titular de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales. Así lo hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 40/2006, que reitera la doctrina establecida en los anteriores 122 y 125/2005, por ser la que resulta de la interpretación sistemática de los arts. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de

octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; del art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR; del art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, y del art. 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la CAR.

El informe del Letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, tras dejar constancia de esta doctrina, razona en el sentido de justificar la competencia, en el caso, de la Directora General citada al afirmar

*“Sin perjuicio del superior criterio del Consejo Consultivo, a juicio de esta Dirección General de los Servicios Jurídicos cuando la Ley 4/2005 habla de ‘órgano administrativo competente por razón de la materia’ (art. 33.1) no exige que sea el máximo responsable sobre la materia acerca de la que se ejerza la competencia. Entendemos más bien, que el inicio puede acordarlo cualquier órgano competente y que el Consejero tendrá en todo caso, la última palabra, en definitiva la potestad discrecional para aprobar, o no, como Orden, la disposición que se haya elaborado o para elevar, o no, un proyecto de Decreto al Consejo de Gobierno. No entendemos necesario que, en reglamentos, el Consejero intervenga al inicio del procedimiento y antes bien, distinguimos claramente entre el procedimiento de elaboración de reglamentos y proyectos de leyes, por lo que, a nuestro juicio, el acuerdo de inicio dictado por un Director General competente por razón de la materia cumple con las exigencias procedimentales”.*

Este Consejo Consultivo no comparte esta interpretación justificativa de la competencia de los Directores Generales, por las razones recogidas en los dictámenes citados. El principio de irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias recogido en el art. 12 LPC constituye una exigencia de orden público, en cuanto plasmación del principio de legalidad en su proyección al ámbito organizativo. En consecuencia, el ejercicio de una competencia corresponde al órgano que la tiene expresamente atribuida, con exclusión de los demás. Es cierto que la competencia para el inicio del procedimiento de elaboración de reglamentos no está expresamente atribuida a un órgano concreto, dada la indeterminación del art. 33.1 de la Ley 4/2005, que no ha sido salvada por las normas reglamentarias de desarrollo (caso del Decreto 37/2003, de 15 de julio). Ha sido esta indeterminación la que nos ha llevado, en una interpretación sistemática del ordenamiento, a concluir que la competencia para el inicio corresponde al titular de la Consejería.

Obvio es, como hemos señalado en el referido Dictamen 40/06, que no existe impedimento legal para subsanar esa indeterminación normativa, mediante la modificación del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de modo que se concrete expresamente a qué órgano corresponde dictar la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de reglamentos, esto es, si es el titular de la Consejería, el Secretario General o los Directores Generales competentes por razón de la materia. Pero, en tanto ello no suceda, la competencia corresponde al titular de la Consejería, debiéndose corregir la praxis administrativa existente.

### **C) Memoria.**

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones de carácter general *“irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En este caso, tras el llamado “Primer documento del Decreto”, sometido a la consideración de distintos Consejos Sectoriales y a las organizaciones interesadas, se elabora un Segundo Borrador, acompañado de una amplia memoria justificativa integrada por las siguientes partes: marco normativo; necesidad de aprobación del Decreto; adecuación al objeto y finalidad de la resolución de inicio; contenido, es decir, principales aspectos que regula; relación de disposiciones afectadas; estudio económico y financiación; tramitación del expediente; y entidades que trabajan con personas con discapacidad y están inscritas en el registro de entidades, centros y servicios de servicios sociales.

Junto a esta Memoria inicial, cuya estructura formal sigue las indicaciones del art. 33.2 de la Ley 4/2005, se ha incorporado un informe de la Secretaría General Técnica en el que, de forma ya más escueta, se da cuenta del *iter* procedimental seguido hasta ese momento por el Proyecto de Decreto, con indicación de las actuaciones instructoras realizadas y una Memoria Final recapitulativa, por lo que dicho órgano directivo *“informa favorablemente el expediente y manifiesta su conformidad con el ordenamiento jurídico al haberse cumplimentado las prescripciones señaladas en el art. 33 y siguientes de la Ley 4/2005”*. Teniendo en cuenta estos documentos, el trámite ha de considerarse suficientemente cumplido, dado que existe una Memoria inicial y otra final en la que se recogen y valoran todas las aportaciones producidas durante el procedimiento de elaboración de la disposición general, de acuerdo con lo reiteradamente sugerido en este punto por el Consejo Consultivo.

### **D) Memoria económica.**

La Memoria inicial referenciada, de 19 de junio de 2006, contiene un Estudio del coste económico y financiación. En él se indica que no supondrá gastos de personal, pero sí *“conllevará la cofinanciación por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de las entidades sin ánimo de lucro de los planes de mejora que se aprueben para la adaptación al Decreto de los centros ya construidos o en construcción a la entrada en vigor del mismo”*. El coste total previsto de las obras de mejora asciende a 16.538.930,16 € que se distribuyen en cuatro anualidades, desde 2006 a 2009.

Sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuestos, debe entenderse cumplido este requisito.

#### **E) Tabla de derogaciones y vigencias.**

En la Memoria inicial referenciada, consta un apartado relativo a Disposiciones afectadas, con expresa mención de la Orden de 26 de julio de 1994. Debe advertirse, sin embargo, que la Disposición Derogatoria Única del Proyecto de Decreto es genérica (*“quedan derogadas cuantos inferior rango se opongan a las determinaciones del presente Decreto”*), por lo que, atendiendo a exigencias de seguridad jurídica, es recomendable que se cite como expresamente derogada la referida Orden. Por la indicada razón, es rechazable que la Memoria inicial parezca justificar esta falta de derogación expresa en el carácter “supletorio” de la Orden *“en lo que no se encuentre regulado ni en el Decreto, ni en la Ley 5/1998”*.

#### **F) Audiencia corporativa.**

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen, tanto por la participación de órganos de participación sectoriales (el Consejo Sectorial de Discapacitados y el Consejo Riojano de Servicios Sociales), así como por las numerosas organizaciones y entidades que han sido oídas en el procedimiento.

#### **G) Informe del S.O.C.E.**

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente el 7 de julio de 2006, que no contiene sugerencia alguna al no crearse, modificarse o suprimirse ningún procedimiento.

#### **H) Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.**

Por último, se ha cumplido también el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, emitido el 30 de agosto de 2006, una vez practicadas las muy distintas actuaciones instructoras, de modo

que se ha garantizado –como hemos reiterado en muy distintos dictámenes- el carácter último del informe de este órgano asesor respecto de todos los demás. Ya nos hemos referido a aspectos concretos de su contenido, como el relativo al órgano de iniciación del procedimiento. Además, hace referencia a algunas cuestiones de técnica normativa y a aspectos sustantivos del articulado.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.**

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen resulta claramente del art. 8.1.30 y 31 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que se la atribuye como exclusiva en las materias de *“asistencia y servicios sociales”*, así como en materia de *“promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*. En desarrollo de estas previsiones estatutarias, se ha aprobado la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, que, en su artículo 18.2.d), se refiere a las personas con discapacidad como uno de los grupos o sectores de población a los que va dirigida la programas y actividad de los servicios sociales. Su artículo 22 establece que *“los servicios sociales dirigidos a personas con discapacidad, cualquiera que sea su origen físico, psíquico o sensorial, estarán destinados a prevenir e intervenir en situaciones de exclusión social derivadas de su discapacidad y a promocionar la igualdad de oportunidades. Cuanto estos servicios no puedan ser prestados en su medio habitual, se hará a través de la atención residencial”*.

Se alega, asimismo, en la Memoria inicial justificativa, que el Proyecto de Decreto es también desarrollo de *“la Ley 5/1998, de Derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los Servicios sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de garantizar el nivel de calidad que deben reunir los centros y servicios sociales especializados para personas con discapacidad, así como establecer las condiciones y requisitos materiales y funcionales para su funcionamiento”*, si bien no concreta precepto legal alguno en el que tenga asiento la imprescindible cobertura legal de toda norma reglamentaria que, como esta, incide en la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 CE.

Pues bien, el órgano directivo elaborador del Proyecto de Decreto debe justificar adecuadamente –como reiteradamente hemos establecido en anteriores dictámenes- la cobertura legal de la norma reglamentaria, de manera que pueda comprobarse que las medidas y preceptos relativos a las condiciones y requisitos materiales de los centros y prestaciones en materia de servicios sociales de iniciativa privada están amparados, en grado suficiente, en la ley o leyes que desarrollan.

La pretendida cobertura en la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios sociales, es muy débil, casi inexistente, al menos por lo que se refiere a los preceptos legales que se dice desarrollar. En efecto, esta ley se refiere, sobre todo, al sistema público de servicios sociales, estableciendo a tal efecto su organización (primer nivel de atención, constituido por los Servicios Sociales Generales o comunitarios y el Segundo nivel de atención, constituido por los Servicios Sociales Especializados); su estructura territorial (zona básica y demarcación de Servicios Sociales); su actuación (de los servicios sociales generales o comunitarios y los especializados); las prestaciones del sistemas (técnicas, económicas o en especie); el reparto de competencias entre la Administración regional y las y de los Consejos Locales de Servicios Sociales; el reconocimiento de la iniciativa privada (con especial referencia al fomento, creación y desarrollo de entidades sin fin de lucro, fundaciones asistenciales, entidades de voluntariado social y otras de análoga naturaleza), garantizando su coordinación con el Sistema Público.

En efecto, el art. 18.2.d) únicamente hace referencia nominativa, como “servicio social especializado”, a uno de los grupos o sectores de población, cual es el de las “personas con discapacidad”. Y el art. 22 se refiere –de manera genérica- a los “servicios sociales dirigidos a las personas con discapacidad”, sin concretar si son de titularidad pública o privada, ni los requisitos para su creación. Donde sí hay una referencia a la iniciativa privada (lo que la Ley llama “iniciativa social”) es en los arts. 38 a 41. Estos preceptos se limitan a reconocer la “libre actividad de la iniciativa privada en la prestación de los Servicios Sociales, sin perjuicio de su sujeción al sistema de registro, autorización e inspección establecido es esta Ley (art. 38.1). Esta sujeción de la actividad privada al régimen de autorización previa “legalmente establecido” (art. 40) y de la posterior inscripción en el Registro correspondiente (art. 39), está implícitamente admitiendo o remitiendo a un régimen de intervención administrativa de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales para discapacitados, y en consecuencia, al cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones, que, sin embargo, no está directamente regulado sustantiva o materialmente en la Ley 1/2002, de 1 de marzo.

La Ley 1/2002 no brinda, pues, sino, una débil cobertura a la norma proyectada, al carecer de regulación sustantiva acerca de las condiciones y requisitos en los que puede ejercerse la iniciativa privada. La explicación tal vez haya de buscarse en que esa regulación, al menos en sus aspectos mínimos, la había acometido la Ley 5/1998, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los Servicios sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que tiene como objeto, entre otros, “normar las autorizaciones administrativas” en el ámbito de los Servicios Sociales (art. 1) y a tal fin “determina el régimen de autorizaciones administrativas a las que quedan sujetos los centros y establecimientos de servicios sociales comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma” [art. 3.b)], que son los “situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja...los servicios de servicios sociales que actúen...” en dicho ámbito territorial (art. 2).

Pues bien, está sujeta a autorización la “construcción o modificación sustancial de centros o servicios de servicios sociales” y “el funcionamiento de centros y servicios” [art. 7.a) y b)]. Y, entre las obligaciones mínimas exigibles a los Centros y Servicios de Servicios Sociales, están “*las referidas a las condiciones de calidad material de los equipos e instalaciones*”, “*las relativas a las exigencias de dotación de personal y su cualificación, legal o reglamentariamente establecidas*” y “*las relativas a normas de seguridad y protección contra incendios, con independencia de la fecha de construcción del inmueble*” [art. 9, apartados a), b) y c)]. Conexo a los mismos hemos de referirnos a aquellos preceptos relativos a la *Inspección* [“*verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigibles para los centros y servicios de servicios sociales, así como el cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en el ámbito de sus competencias*”,] art. 12.1.e)] o al *régimen sancionador* [“*incumplir la normativa vigente sobre condiciones mínimas de la planta física, equipos, personal y medios y sobre condiciones de funcionamiento*”, art. 22.1.g)].

Estos preceptos sí que ofrecen una cobertura legal a la norma proyectada, aunque sea mínima y meramente enunciativa de la existencia de un régimen de intervención administrativa, apenas identificado en la Ley, cuya sustantividad queda confiada, en su totalidad, al reglamento (reglamento habilitado, sin que existan, pues, apenas, criterios sustantivos en la Ley que sirvan de parámetros para su desarrollo). Esta técnica es legítima y no cabe considerar que exista insuficiencia de cobertura alguna, pese a verse afectado el genérico principio de libertad individual y al conexo principio de libertad de empresa reconocido en el art. 38 CE, libertades -no obstante- que tienen como límite el respeto y garantía de las personas y usuarios de los servicios sociales, más cuando se trata de personas “discapacitadas”, circunstancia que justifica el sistema de intervención administrativa. Todo ello, sin perjuicio de reconocer que, en estas habilitaciones reglamentarias, resulta más difícil el control del ejercicio de la potestad reglamentaria, y de sus posibles excesos, ante la ausencia de parámetros sustantivos jurídicamente definidos.

Pero, al margen de esta última consideración, la norma proyectada tiene cobertura legal suficiente, por más que esta cobertura quede desdibujada por la dispersión normativa en dos Leyes sectoriales (la 5/1998 y la 1/2002), circunstancia que no concurre en aquellas normas autonómicas que han abordado la regulación de esta cuestión de una manera sistemática e integrada, como es el caso, por citar solo dos ejemplos, de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales, de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 3/2003, de 10 de abril, de Sistema de Servicios Sociales, de la Región de Murcia. Y es que, en efecto, en ellas se regula con detalle suficiente tanto los servicios sociales públicos como los de iniciativa privada, pero dejando a salvo siempre la responsabilidad última de las Administraciones Públicas en la materia.

Es de señalar que esta dispersión normativa no queda subsanada en el reciente Proyecto de Ley de Calidad de los Servicios Sociales de la CAR (B.O.P.L.R. núm. 249, de 2 de octubre de 2006, Serie A) que solo se refiere a los centros públicos, por lo que este Consejo entiende que la tramitación de dicho Proyecto podría ser una oportunidad para dar cobertura legal también al régimen jurídico de los Centros Privados.

Por esa razón, la integración de la iniciativa privada en el sistema de servicios sociales es mas sencilla en términos jurídicos (incluida la cooperación financiera), razón por la que no caben los reparos que, en el procedimiento sometido a nuestra consideración, ha planteado –en el plano estrictamente presupuestario- el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuestos, de 30 de junio de 2006. Antes de aprobarse el Proyecto de Decreto, debiera asegurarse la cobertura jurídica de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades y organizaciones titulares de centros de atención a discapacitados.

#### Cuarto

#### Observaciones concretas.

Este Consejo Consultivo, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, señala las siguientes observaciones concretas al articulado del Proyecto de Decreto y a sus dos Anexos, que se añaden a algunas de las realizadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que no se han tenido en cuenta en el último Borrador:

**1. Preámbulo:** Debe ajustarse la cobertura legal a las consideraciones hechas en el Fundamento de Derecho Tercero, con cita expresa de los preceptos de la Ley 5/1998.

**2.** La denominación del “*servicios de servicios sociales*”, debiera de reconsiderarse, como acertadamente sugiere el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Es cierto que esa terminología procede de la Ley 5/1998 (art. 4.2), pero es llamativa la reiteración cacofónica a lo largo de toda la norma proyectada. Podría sustituirse el primer sustantivo “servicios” por “actividades” o por “prestaciones” para evitar aquella reiteración. De hecho el término de “prestaciones” es el utilizado correctamente en los arts. 7, 11, 15, 19, 23, 27 y 31 para identificar los “servicios” que prestan los Centros y los Servicios enumerados en el art. 5 en cuyos apartados e), f) y g) puede mantenerse la calificación de “Servicio” al no producirse en ese caso esa reiteración cacofónica.

**3. Art. 5.e):** la Denominación de “Servicio de respiro familiar”, tal vez fuera aconsejable denominar de otra manera, por el eufemístico “respiro”. Podría así denominarse “Servicio o prestación de apoyo familiar”.

**4. Art. 6:** Se aconseja sustituir “se entiende por centro de día un recurso especializado...”, por “se entiende por centro de día un **establecimiento** especializado”. Y lo mismo cabe decir del art. 10.1 donde se aconseja sustituir “recurso” por “establecimiento”, porque esos es lo que son los centros de día y ocupacionales.

**5. Art. 8.1:** Resulta aconsejable añadir al final del párrafo “en los términos recogidos en los apartados siguientes”, referido al “equipo de profesionales”. Igual añadido debe hacerse en el art. 12.1.

**6. Art. 14:** Además de numerar los tres párrafos incluidos en el mismo, debe iniciarse el primero así: “Las Residencias son centros de servicios sociales especializados...” o mejor, “Las Residencias son establecimientos especializados...”. En ese caso, deberá armonizarse con el contenido y distinción establecida en el párrafo tercero cuando habla de “residencias” y “viviendas especializadas”.

**7. Título VI y art. 22:** Se aconseja reconsiderar la denominación equívoca y eufemística del “Servicio de **respiro** familiar”. Se aconseja sustituir en la definición el término de “recurso” por el de “prestación”.

**8. Art. 26:** Incluir al inicio: “El Servicio de Desarrollo Infantil y Atención Temprana es un servicios especializado...”.

**9. Art. 32.** Parece que debiera concretarse cuáles son los “apoyos profesionales que sean necesarios para la adecuada prestación del servicio”.

**10. Disposición Adicional Primera:** Además de numerar los párrafos que contiene, debe suprimirse en el tercero la expresión coloquial, impropia de una norma jurídica “...en edificios anexos nos encontremos diversos centros...”, por la impersonal del “...en edificios anexos existan (o se hallen) diversos centros...”.

**11. Disposición Adicional Segunda:** Debiera reconsiderarse la “desregulación” que contiene esta norma, dado que puede afectar a los derechos y garantías de los usuarios que precisamente constituye la *ratio* de la norma y los amplios poderes que otorga a la Administración para fijar las condiciones que deberán cumplir los centros que no encajen en ninguno de los tipos definidos por la norma. Pues, si no cumplen los requisitos ahora fijados, no debiera autorizarse su funcionamiento.

Esto mismo es predicable de la exoneración, del cumplimiento de los requisitos contemplado en la **Disposición Adicional Tercera**.

**12. Numeración:** Con carácter general tanto los distintos párrafos de los artículos del Proyecto de Decreto como los de los dos Anexos que no están numerados, debieran serlo por razones de claridad y seguridad jurídica.

**13 Art.6, Anexo II, 3.** Debe concretarse el contenido de la póliza de seguro que aparece ahora indeterminada.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo del artículo 8.uno.30 y 31 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y cobertura legal mínima en los arts. 3, 7 y 9 de la Ley 5/1998, de 16 de abril, de Derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los servicios sociales, e indirecta en los arts.38, 39 y 40 de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de La Rioja

### **Segunda**

El Proyecto de Decreto se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones que, para su mejora técnica, recogemos en el Fundamento de Derecho Cuarto.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.