

En Logroño, a 4 de junio 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

46/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sra. Consejera de Servicios Sociales, en relación con el *Proyecto de Ley de Servicios Sociales*

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Único

La Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, que tiene por objeto crear, regular y ordenar el Sistema Riojano Servicios Sociales y declarar el derecho subjetivo a los servicios sociales que en la misma se determina, según se afirma en su artículo 1, garantizando el carácter universal de los servicios y las prestaciones del Sistema Riojano de Servicios Sociales y su provisión por parte de las Administraciones Públicas de La Rioja, tanto autonómicas como locales, en el marco del catálogo de servicios y prestaciones del mencionado sistema.

Según la Memoria justificativa que acompaña al borrador de Anteproyecto de ley: *"La Ley 1/2002, de 1 de marzo, supuso un importante avance en la sistematización, estructuración y ordenación de los Servicios Sociales. Así, se definió el Sistema Público de Servicios Sociales, se estructuró... el mismo en dos niveles de atención y se definió una nueva ordenación territorial, en la que por primera vez se garantizaba una dotación mínima de trabajadores sociales por habitantes"*.

Tal y como se desprende de la precitada Memoria y de la propia Exposición de Motivos del texto informado: *"El dinamismo del sector, las demandas sociales y la marcada voluntad política de atender las necesidades sociales han implicado un importante desarrollo normativo de los servicios sociales en estos últimos años..."*; para a continuación señalar que:

*"En los últimos años la sociedad riojana ha venido experimentando una serie de cambios sociales que han impulsado a su vez la introducción de nuevos modelos de atención en los servicios sociales. A factores demográficos como el crecimiento poblacional, el aumento de la inmigración y el envejecimiento, se añaden otros como la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, los nuevos modelos familiares, el incremento de situaciones de violencia doméstica y de género, el aumento de las situaciones de dependencia y la modificación del contexto socio familiar desde el que se prestaba atención a dichas situaciones, que han impactado de manera muy significativa en el actual Sistema de Servicios Sociales. Junto a todo esto, el aumento en la exigencia de los ciudadanos a los servicios públicos se ha traducido en una mayor presencia de modelos de gestión basados en la calidad, donde las nuevas tecnologías adquieren un papel relevante ya que permiten una mayor eficacia de los servicios y prestaciones. La conjunción de estos elementos está impulsando el desarrollo de modelos de atención transversales, más eficaces, orientados a dar respuestas integradoras. [...]"*

En definitiva, se consigue con la Ley que se proyecta *"... que el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales se convierta en un auténtico cuarto pilar del Estado de Bienestar en nuestro ámbito territorial"*, configurándose, desde el punto de vista jurídico y sistémico, como norma cabecera de grupo, exigiendo un importante desarrollo reglamentario, al tiempo que, ejecuta la trasposición de la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en lo referido al ámbito de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Anteproyecto de Ley cuenta para todo ello con un total de 105 artículos, distribuidos a lo largo de nueve Títulos. Precede al articulado una Exposición de Motivos y le siguen, cuatro Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, una Derogatoria y cuatro Finales.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución de la Consejera de Servicios Sociales, de 13 de octubre de 2008, donde explica las razones que, tras la promulgación de la Ley 1/2002, *"ponen de manifiesto la necesidad de una mayor ordenación y precisión técnica- conceptual en la definición de los elementos del sistema"*, a través de la presente Ley y a dicha Resolución se adjunta el primer borrador de la norma proyectada. A dichas actuaciones se han incorporado sucesivamente los siguientes documentos:

- 1.- Alegaciones al Borrador de la Federación de Empresarios de La Rioja, del Sindicato UGT La Rioja, del Colegio Oficial de de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de La Rioja y del Colectivo de personas con Discapacidad en el Consejo de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja.
- 2.- Comunicaciones de no aportación de alegaciones por parte de los Consejos Sectoriales de de Personas Mayores, Discapacitados, de Mujer, de Infancia, y de Exclusión Social.
- 3.- Borrador número 2 de la Ley de Servicios Sociales
- 4.- Memoria de la Ley de Servicios Sociales
- 5.- Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información

6.- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que *“lo informa favorablemente, si bien con algunas observaciones”*.

7.- Informe de la Dirección General de Política Local

8.- Estudio económico.

9.- Certificación del Consejo Riojano de Cooperación Local en relación con la petición de informe realizada por la Consejería de Servicios Sociales.

10.- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuestos

11.- Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja.

12.- Respuesta a los Informes del SOCE , Política local, Consejo Económico y Social y Dirección General de los Servicios Jurídicos.

13.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales.

14.- Borrador número 3 de la Ley de Servicios Sociales.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 27 de mayo de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 28 de mayo de 2009, la Excm. Sra. Consejera de 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 28 de mayo de 2009, registrado de salida el día 29 de mayo de 2009, 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 12.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que, con carácter facultativo podrá recabarse el Dictamen del Consejo consultivo en relación con los “*Anteproyectos de Ley*”, precepto cuyo contenido reitera el artículo 13.b) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de de nuestra Ley reguladora, 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*”.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D. 37/04) debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley al *bloque de constitucionalidad*, sin sentrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas

### **Segundo**

#### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley**

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 Proyecto de Ley de Servicios Sociales de los trámites establecidos en el artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

En él se establece que el procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente, mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañada por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que deberá hacerse referencia expresa

de las que deben quedar total o parcialmente derogadas. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los Anteproyectos de ley deberán ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica que inició el expediente.

En el presente caso, se remite, junto al oficio por el que se interesa la emisión de informe, la *Resolución de inicio* de procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, fechada el 13 de octubre de 2008, y firmada por la Consejera de Servicios Sociales; al que se adjunta el *primer borrador* del Anteproyecto de Ley; así como *Memoria Justificativa* de la Consejera de Servicios Sociales, fechada el 3 de marzo de 2009, en la que se hace referencia a la necesidad de la Ley, el marco normativo en que se inserta, los principales aspectos que contempla, la tabla de vigencias y el *procedimiento de elaboración*, en el que se hace referencia a las observaciones formuladas por la Federación de Empresarios de La Rioja, del Sindicato UGT La Rioja, el Colegio Oficial de de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de La Rioja y el Colectivo de personas con Discapacidad en el Consejo de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja. La recepción que de las mismas se efectúa en el *Borrador número 2*. En lo relativo a los Informes recabados, consta el emitido por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información.

Tras la emisión de informe por los Servicios Jurídicos, con fecha 17 de marzo de 2009, en que se ponen de manifiesto notorias ausencias documentales, se acompaña el “estudio económico”, de fecha 1 de abril de 2009, al que se refiere el artículo 45.3 de la Ley 8/2003, que se complementa con el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuestos, de fecha 14 de abril de 2009. Se incorporan también la contestación a los informes del SOCE, Política Local, Consejo Económico y Social y Dirección General de los Servicios Jurídicos; la Certificación del Consejo Riojano de Cooperación Local en relación con la petición de informe realizada por la Consejería de Servicios sociales, de 6 de abril de 2009, el informe de la Dirección General de Política Local, de 25 de mayo de 2009 y el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales a que hace referencia el artículo 45.4 de la Ley 8/2003, de fecha 26 de mayo de 2009.

Aún cuando el trámite de audiencia corporativa no es obligado en el caso de los Anteproyectos de Ley, por no exigirlo el artículo 45 de la Ley 8/2003, nada impide que, para la mejor elaboración de la norma, se someta al tramite informal de audiencia corporativa de los sectores directamente afectados por aquella, (Dictamen del Consejo Consultivo 12/2002, de 18 de abril); por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.1.a) de la ley 6/1997, de 18 de julio, se incorpora también el Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de fecha 18 de mayo de 2009.

Por otra parte, debe recordarse, como así lo hacen los Servicios Jurídicos, que la Memoria justificativa supone la elaboración de dos Memorias. una inicial y otra final, o si se quiere, una única Memoria con dos partes diferenciadas: la inicial, - justificativa de la nueva norma-, y la final, -que debe recoger todo el *iter* procedimental seguido, así como las consultas efectuadas que permitan comprender el texto definitivo sometido a informe (Dictamen del Consejo Consultivo 33/2002, de 28 de junio). Para cumplir con esa exigencia, una vez emitidos los informes pertinentes, deberá elaborarse una Memoria final incorporando a la misma una descripción del procedimiento de elaboración de la norma, así como la explicación de las razones por virtud de las cuales se haya optado por incorporar ciertas modificaciones parciales al texto del Anteproyecto y por rechazar otras con base en los distintos informes emitidos.

En este sentido, consta en el expediente una primera Memoria de la Ley de Servicios Sociales, de 3 de marzo de 2009, y constan también, de una parte, la *“contestación a los informes del SOCE, Política Local, Consejo Económico y Social de La Rioja y Dirección General de Servicios Jurídicos”*, de 25 de mayo de 2005, donde, una a una, se da respuesta motivada a las observaciones formuladas, detallando las que son aceptadas o rechazadas y, de otra parte, el *“Informe: Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales”* de 26 de mayo de 2009, que hace referencia al ámbito y marco normativo de la Ley, la justificación de la norma, su estructura y contenido el proceso de tramitación y la tabla de vigencias. Sin duda por error, este último documento, en vez de “Memoria” se denomina “informe”, cumple con los requisitos de una segunda Memoria, a los que abunda el primero de los citados documentos

Por último, aunque no es absolutamente necesario que en el expediente figuren todos los Borradores, sí es preciso que quede incorporado el borrador inicial, amén del final, en el que se hayan recogido las observaciones formuladas. En este caso, constan tres Borradores: el inicial, de 13 de octubre de 2008; el segundo, de 2 de febrero de 2009, que recoge las alegaciones de de la Federación de Empresarios de La Rioja, del Sindicato UGT La Rioja, del Colegio Oficial de de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de La Rioja y del Colectivo de personas con Discapacidad en el Consejo de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja; y un tercero, de 26 de mayo de 2009, que recoge todas las observaciones formuladas en los diferentes informes y consultas.

Por todo lo expuesto, los trámites establecidos en el artículo 45 de la citada ley 8/2003 de han cumplido. Cuestión distinta es que, como ya pusieramos de relieve en nuestro D.40/09, (salvando la diferencia que existe entre el procedimiento de elaboración de Reglamentos a que el mismo se refería, y el procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley que ahora nos ocupa, ya que, en este último, el ulterior trámite parlamentario tiene carácter sanatorio de los defectos procedimentales en que se hubiese podido incurrir), en el presente caso el SOCE ha informado el Anteproyecto de Ley, pero la sustancial reconsideración de que ha sido objeto el Anteproyecto en el Borrador número 3 convierte, en buena medida, en inútil la intervención de dicho Servicio. Y lo mismo cabe decir del informe preceptivo emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del

Gobierno de La Rioja cuya finalidad se ha malogrado en buena medida al haberse procedido a un cambio tan destacado del Anteproyecto de Ley , una vez que el SOCE y los Servicios Jurídicos han intervenido. Y es que, si es cierto que la mayor parte de las observaciones hechas por esos dos órganos han sido tenidas en cuenta para modificar y mejorar los sucesivos Borradores, ello es prueba de cierta inmadurez del Proyecto inicial, puesta de manifiesto con el sustancial giro dado en el número 3 y último Borrador.

### **Tercero**

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

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de *"asistencia y servicios sociales"* (artículo 8.uno.30); *"Desarrollo comunitario. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar"* (artículo 8.uno.31); y *"Protección y tutela de menores"* (artículo 8.uno.32).

Además de esas normas, entran también en juego otros preceptos del EAR'99, en concreto los art. 8.1.1 y 2; y 26.1, que consagran la, denominada *"potestad de autorganización"* de la Comunidad. En estos preceptos estatutarios se atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en cuanto a *"la organización estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"*; en materia de *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja"*; y para *"la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado"*.

En consecuencia, es evidente la competencia de la Comunidad Autónoma para promulgar la Ley ahora proyectada, como lo fue evidente para aprobar la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, que ahora será sustituida por aquella

### **Cuarto**

#### **Descripción y observaciones concretas al texto del Anteproyecto de Ley.**

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, sometido al Dictamen de este Consejo, tiene por objeto *crear, regular y ordenar el Sistema Riojano Servicios Sociales y declarar el derecho subjetivo a los servicios sociales que en la misma se determina* (artículo 1. 1), *garantizando el carácter universal de de los servicios y las prestaciones*

*del Sistema Riojano de Servicios sociales y su provisión por parte de las Administraciones Públicas de La Rioja, tanto autonómicas como locales, en el marco del catálogo de servicios y prestaciones del mencionado sistema (artículo 1.2).*

Según la Exposición de Motivos del Borrador número tres y los que le preceden, *"La Ley 1/2002, de 1 de marzo, supuso un importante avance en la sistematización, estructuración y ordenación de los Servicios Sociales. Así, se definió el Sistema Público de Servicios Sociales, se estructuró el mismo en dos niveles de atención y se definió una nueva ordenación territorial, en la que, por primera vez, se garantizaba una dotación mínima de trabajadores sociales por habitante"*.

Pero, siempre según la propia Exposición de Motivos del texto dictaminado, *"El dinamismo del sector, las demandas sociales y la marcada voluntad política de atender las necesidades sociales han implicado un importante desarrollo normativo de los servicios sociales en estos últimos años..."*; de manera que:

*"En los últimos años la sociedad riojana ha venido experimentando una serie de cambios sociales que han impulsado a su vez la introducción de nuevos modelos de atención en los servicios sociales. A factores demográficos como el crecimiento poblacional, el aumento de la inmigración y el envejecimiento, se añaden otros como la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, los nuevos modelos familiares, el incremento de situaciones de violencia doméstica y de género, el aumento de las situaciones de dependencia y la modificación del contexto socio familiar desde el que se prestaba atención a dichas situaciones, que han impactado de manera muy significativa en el actual sistema de Servicios Sociales. Junto a todo esto, el aumento en la exigencia de los ciudadanos a los servicios públicos se ha traducido en una mayor presencia de modelos de gestión basados en la calidad, donde las nuevas tecnologías adquieren un papel relevante ya que permiten una mayor eficacia de los servicios y prestaciones. La conjunción de estos elementos está impulsando el desarrollo de modelos de atención transversales, más eficaces, orientados a dar respuestas integradoras. Se pasa de un enfoque sectorial basado en criterios como el sexo, la edad o la discapacidad a otro en que las características de la situación se convierten en el eje del modelo. [...] A su vez, esta integración está poniendo de manifiesto la necesidad de una mayor ordenación y precisión técnica-conceptual en la definición de los elementos del sistema que se pretende efectuar a través de la presente Ley" "*

En definitiva, se consigue con la ley que se proyecta *"... que el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales se convierta en un auténtico cuarto pilar del Estado de Bienestar en nuestro ámbito territorial"*, configurándose, desde el punto de vista jurídico y sistémico, como norma cabecera de grupo, exigiendo un importante desarrollo reglamentario, al tiempo que, ejecuta la trasposición de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en lo referido al ámbito de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cuanto a su **estructura**, el Anteproyecto de Ley consta de X Títulos, cuatro Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias una Derogatoria y cuatro Finales.

-El **Título I**, “Disposiciones Generales”, se divide, a su vez, en dos Capítulos. El Capítulo I define el objeto de la Ley como la creación, regulación y ordenación del Sistema Riojano de Servicios Sociales y la declaración del derecho subjetivo a los mismos. El Capítulo II regula los derechos y deberes de las personas usuarias y -respondiendo a las demandas del sector- de los profesionales de los Servicios Sociales.

-El **Título II** regula el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales y comprende cuatro Capítulos. El Capítulo I fija los objetivos del Sistema y establece una reserva de denominación de los elementos básicos que conforman el mismo. El Capítulo II establece la estructura del Sistema, manteniendo los dos niveles ya consolidados. El Capítulo III realiza una necesaria definición conceptual de recursos, servicios y prestaciones. Finalmente, el Capítulo IV se configura como básico y definatorio del objeto de la Ley, al regular el Catálogo y la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema.

-El **Título III** se desarrolla a través de cuatro Capítulos. El Capítulo I distribuye las competencias en materia de servicios sociales entre el Gobierno y las entidades locales. El Capítulo II aborda el importante ámbito de la planificación. El Capítulo III, además de ordenar territorialmente el Sistema, introduce importantes avances en el ámbito comunitario.

-La financiación se aborda en el **Título IV**

-El **Título V** regula los órganos consultivos y de participación, distinguiendo cuatro formas de participación: los procesos participativos promovidos por las Administraciones Públicas, la participación en el funcionamiento de los Centros y Servicios, la que se realiza a través del Consejo Riojano de Servicios Sociales y de los Consejos Sectoriales y Locales y, finalmente, el voluntariado en servicios sociales.

-La Ley introduce como importante novedad un **Título VI** destinado a la “Calidad de los Servicios Sociales”, que se define como principio rector del Sistema y derecho de las personas usuarias.

-El **Título VII** reconoce el derecho de la iniciativa privada a participar en el Sistema, si bien dicho derecho queda sujeto al régimen de registro, autorización y acreditación previsto en el **Título VIII**, como garantía para los usuarios y expresión del principio de responsabilidad pública del Sistema Riojano de Servicios Sociales.

-El **Título IX** regula el Régimen de la inspección y, finalmente, teniendo en cuenta los principios recogidos en la normativa en materia de Autonomía personal y Dependencia y en la Ley de Igualdad de Oportunidades, el **Título X** regula un completo cuadro de infracciones y sanciones.

En lo relativo al contenido del **artículo**, es conveniente efectuar algunas **consideraciones**:

1. La redacción del último borrador incorpora en su mayoría, total o parcialmente, las propuestas de mejora realizadas en el *Informe emitido por el SOCE y en el Dictamen del Consejo Económico y Social*, salvo en lo relativo a efectuar remisiones expresas a normas vigentes, o a la precisión en la norma proyectada de la cuantía o la proporción destinada por el Gobierno de la Rioja, a financiar los Servicios Sociales; aspectos que Servicios Sociales, en su escrito de 25 de mayo de 2009, no considera conveniente aceptar por razones de técnica legislativa y que este Consejo comparte. A mayor abundamiento: i) en el primero de los casos, porque tratándose de remisiones efectuadas a normas vigentes de igual rango que la proyectada, la derogación de alguna de ellas implicaría la inmediata modificación de la ahora dictaminada, llamada a perdurar en el tiempo; y ii) en el segundo de los casos, porque, concretar los criterios de financiación a datos y cifras supone una excesiva rigidez de la norma que debe adaptarse a las necesidades sociales existentes en cada momento y a las prioridades que se establezcan en la planificación del Sector.

2. En cuanto al contenido del *Informe emitido por los Servicios Jurídicos*, aun cuando es anterior a los Informes del SOCE o el CES, y algunas de sus observaciones ya han sido recogidas en el texto al incorporar las efectuadas en aquellos, otras, que conservan actualidad, son mayoritariamente aceptadas; de manera que también se incorporan al mismo. No obstante, conviene hacer algunas precisiones:

Respecto del **artículo 43**, el informe de los Servicios Jurídicos sugiere una corrección de su redacción, porque, en su opinión, algunas frases quedan desligadas entre sí. La respuesta dada por la Consejería de Servicios Sociales, en el citado escrito, no comparte esta valoración. Sin embargo, de los razonamientos vertidos en el mismo se extrae implícitamente que la redacción del precepto podría quedar integrada en los siguientes términos:

*“Los servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales se configuran como un derecho subjetivo, dentro del marco del Catálogo de Servicios y prestaciones del mencionado sistema, que figura como Anexo en esta Ley; de los requisitos generales de acceso al mismo que se contemplan en los apartados 1 y 2 del artículo siguiente y de los requisitos de acceso que se regulen para cada prestación o servicio en la cartera de servicios o en otras disposiciones de rango reglamentario”.*

En cualquier caso, puesto que se trata de integrar el contenido del texto con remisiones a Anexos o preceptos de la propia norma, cuya omisión no resta contenido al precepto, su modificación o no carece de relevancia jurídica, tratándose de una cuestión de redacción.

A estos efectos, se advierte que la exclusión del carácter de derecho subjetivo a que alude la **Disposición Adicional Primera** del Anteproyecto en el caso de las Entidades Locales, debe matizarse en el sentido de que dicha exclusión sólo opera para ante la CAR, ya que no puede impedirse que tenga el carácter de derecho subjetivo a efectos de la Entidad Local que haya tenido a bien crear el Servicio.

**3.** Son acertadas, en opinión de este Consejo, las correcciones técnicas en cuanto a la denominación de los Servicios Sociales incluidos en el Texto.

**4.** Se observa una cierta contradicción entre las declaraciones generales efectuadas en la Exposición de Motivos del Anteproyecto en el sentido de la voluntad de trasponer la directiva comunitario-europea de servicios, que establece una liberalización de los mismos, y la regulación que luego se efectúa en el contenido del Anteproyecto, especialmente al establecer el tradicional sistema autorizatorio en esta materia. En este sentido, el **artículo 62.2** más bien parece una declaración que debiera ser trasladada a la Exposición de Motivos. En la misma línea, se advierte que las autorizaciones de construcción y de modificación estructural a que se refiere el **artículo 67, en sus apartados a) y c)**, no pueden entenderse como sustitutivas de la licencia municipal de obras, por lo que, a la vista de lo que establece también el art. 68.2 del Anteproyecto, se recomienda articular dichas autorizaciones autonómicas y la licencia municipal de obras mediante la técnica, no de la autorización autonómica previa, sino del informe autonómico previo, preceptivo y vinculante, aunque, obviamente, limitado a los aspectos constructivos y estructurales relativos a los Servicios Sociales, que deba ser exigido por la Administración Local para otorgar la licencia de obras.

**5.** Respecto a los **artículos 94 a 99** del Anteproyecto, en materia de procedimiento administrativo, si bien no son contrarios a Derecho, se estima preferible que, una vez determinados los órganos competentes, se limiten a una remisión al procedimiento general previsto en la Ley 4/2005, para evitar regulaciones dispersas del procedimiento en Leyes Sectoriales.

**6.** Se observa que el **artículo 80** del Anteproyecto reserva a la Administración autonómica la potestad sancionadora en la materia, mientras que a las Administraciones Locales se les confieren, en los **artículos 27 y 30**, competencias de gestión, por lo que conviene aclarar si dichas Entidades tendrán también dicha potestad sancionadora.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo de los artículos 8. uno, 30, 31 y 32 y dos; y 26 uno del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

### **Segunda**

Se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de Anteproyectos de Ley, exige el artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

### **Tercera**

El contenido del *Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de La Rioja*, se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en el Fundamento Jurídico Cuarto del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero

