

En Logroño, a 24 de octubre de 2016, 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. Pedro M^a Prusén de Blas, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

38/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Estatuto de los Centros de participación activa para personas mayores (CPA)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El expresado Consejero del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio por la que se acuerda iniciar la tramitación de una disposición de carácter general de fecha 20 de mayo de 2016.
- Memoria justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 20 de mayo de 2016.
- Trámite de audiencia al Consejo Sectorial de Tercera Edad y Acta nº 1/2016 de la reunión del mismo Consejo.
- Petición de informe al Consejo Riojano de Servicios Sociales y posterior informe de este Consejo.
- Segundo borrador del texto de la disposición.
- Petición de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) y posterior informe de dicho Servicio.
- Tercer Borrador del texto de la disposición.
- Petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y el posterior informe de dicha Dirección General.
- Cuarto borrador del texto de la disposición.
- Informe final de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 6 de octubre de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 10 de octubre de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 10 de octubre de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja,

que, en su artículo 2, considera el Sistema Riojano de Servicios Sociales como una *red articulada de atención, formada por el conjunto de recursos, servicios y prestaciones, de titularidad pública y privada, destinados a favorecer la integración social y la autonomía de las personas, las familias, los grupos y la comunidad en la que se integran, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial*, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos 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”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites 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 relación con el procedimiento para la elaboración de 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por la Directora General de Servicios Sociales, de conformidad con lo establecido en el art. 7.1.4 i) del Decreto 25/2015, de 21 de julio, en relación con el 7.2.4 a) y g), por el que se establece la estructura

orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. La Resolución expresada cumple, de manera adecuada, con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria, denominada *Informe justificativo*, de fecha 20 de mayo de 2016, y, tras la misma, consta un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Ambos documentos cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, 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. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó

la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la diligencia de formación de expediente, de la misma fecha 20 de mayo.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el expediente que se nos ha remitido consta la remisión del texto de la disposición al Consejo Sectorial de Personas Mayores, regulado por la Orden de 4 de febrero de 1992, de la, por entonces, Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, cuyo artículo 1 lo configura como el órgano de participación de este colectivo en materia de servicios sociales y cuyas funciones, según el artículo 3, son:

1. Colaborar en las tareas de la Administración autonómica mediante la preparación y realización de informes, estudios y cualesquiera otras actividades.

2. Participar, representando a la Tercera Edad, en los Consejos u Órganos consultivos que las Administraciones públicas creen en La Rioja, cuando así se determine.

3. Fomentar el asociacionismo en la Tercera Edad, estimulando la formación de Consejos Sectoriales de

Tercera Edad en los ámbitos municipales y/o supramunicipales.

4. Fomentar la comunicación y el intercambio de experiencias entre asociaciones de Tercera Edad, tanto en el ámbito autonómico como interautonómico.

5. Representar a la Tercera Edad de la Rioja en los Organismos Nacionales para la Tercera Edad no gubernamentales.

6. Proponer a los poderes públicos todas las medidas e iniciativas que se estimen oportunas.

En tanto que, en el citado Consejo Sectorial, existen representantes de las Asociaciones de Personas de la tercera edad de La Rioja, el citado requisito se entiende cumplido de manera adecuada.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

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”.

En el expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y, además, el acta de la sesión ordinaria celebrada, el 21 de junio de 2016, por el Consejo Riojano de Servicios Sociales, en la que se estudió el texto de la disposición proyectada que le fue remitido, constandingo, igualmente, las alegaciones formuladas. El citado Consejo Riojano de Servicios Sociales está regulado por el Decreto 5/2010, de 12 de noviembre, y, tanto su Decreto regulador, como la propia Ley de Servicios Sociales de La Rioja, en su artículo 51, le atribuyen, entre otras, la función de informar con carácter previo a la aprobación de Leyes y Decretos en materia de servicios sociales.

Por lo tanto, el presente trámite ha resultado, igualmente, cumplido de manera adecuada.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento 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.

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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un último informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería, que viene a cumplir el citado requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

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

En la Parte expositiva de la disposición proyectada, se alude a la competencia exclusiva que, en el artículo 8.1.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) se atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de asistencia y servicios sociales, y a la de promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, que atribuye, con igual carácter de exclusiva, el artículo 8.1.31 EAR'99.

Cierto es que nuestro referido Estatuto de Autonomía (EAR'99), no contiene referencia

expresa, en su articulado, a los derechos de las personas mayores, en relación a la promoción de su autonomía personal y el envejecimiento activo, como hace el Estatuto andaluz, por ejemplo, en su artículo 19; sin embargo, en el Título Preliminar del EAR '99 se contienen menciones expresas como, por ejemplo, en el artículo 7, en el que, en su apartado 1, se indica que *los ciudadanos de La Rioja son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución*, concretando, a continuación, el apartado 2 que:

“Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano”.

Y, por último, en su apartado 3º, el EAR '99 contiene otra mención competencial al indicar que:

“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma impulsarán aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida”.

Por lo tanto, no cabe ninguna duda acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, pues su objetivo es desarrollar un proyecto integral de transformación, modernización y mejora de los, hasta ahora, denominados *Hogares de Personas Mayores* (HPM) que pasan a denominarse *Centros de Participación Activa de las personas mayores* (CPA), con la intención de transformarlos en núcleos que fomenten la colaboración y la participación con otros colectivos, promoviendo la participación y que se conviertan en referentes de implantación de programas que contribuyan a promocionar la autonomía, facilitando el acceso de las personas mayores a los mismos y buscando retrasar lo más posible las situaciones de dependencia que la edad suele llevar aparejadas.

Cuarto

Observaciones al texto de la disposición proyectada

Debe indicarse que, a lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición proyectada, se han ido asumiendo la mayoría de las observaciones que se han ido realizando.

-El **artículo 1** establece el objeto de la disposición, que es regular el régimen de organización y funcionamiento de los *Centros de Participación Activa de personas mayores* (CPA). Sin embargo y como quiera que, en los artículos 11 y 12, se regulan los derechos y deberes de las personas usuarias, convendría incluir dicha mención, dentro del objeto, en el indicado artículo 1.

-En el **artículo 8.4** debe advertirse que también podrán presentarse las comunicaciones previas en cualesquiera de las formas admitidas en la vigente legislación sobre procedimiento administrativo, sin perjuicio de que sean comunicadas al Centro de referencia a los efectos oportunos, en especial para la debida observancia de lo que luego se dirá al comentar el artículo 13 del Anteproyecto.

-En el **artículo 9.4**, después de “*Gobierno de La Rioja, con independencia de aquel en el que se...*”, falta el verbo (haya).

-En el **artículo 11**, debiera añadirse, en el título del artículo, a continuación de “*De los derechos*”, la mención “*de las personas usuarias*”, como, en el artículo 12, se indica “*De los deberes de las personas usuarias*”.

-El **artículo 13** regula los órganos de participación y representación de los *Centros de Participación Activa de personas mayores* (CPA), que son, respectivamente, la Asamblea General y la Junta de Participación. Se define la Asamblea General como el máximo órgano de participación, integrado por todas las personas usuarias del CPA al que se refieren las elecciones. Por su parte, la Junta de Participación se define como el órgano de representación de las personas usuarias del Centro.

Previamente, en el artículo 9.4, se indica que la condición de persona usuaria se presume de todos los Centros dependientes del Gobierno de La Rioja, con independencia de aquel en el que se haya presentado la documentación exigida en el artículo 8. Ello plantea un problema en todo lo relativo, respecto a la Asamblea General, a los porcentajes para la convocatoria de una sesión extraordinaria (artículo 15), el *quorum* suficiente de la reunión (artículo 16.2), posibilidad de participación con voz y voto (artículo 16.4), elección de miembros de la Mesa (artículo 17.1.c). Y ello porque, si la condición de usuario se presume de todos los Centros dependientes del Gobierno de La Rioja, en teoría cualquier usuario podría acudir, con voz y voto, a las Asambleas de todos los Centros dependientes del Gobierno de La Rioja, ser computado a efectos de *quorum* y participar en los procesos electorales de todos los Centros.

Por ello, debiera aclararse que, con independencia de la consideración como usuarios de todos los Centros dependientes del Gobierno de La Rioja, lo relativo a la posibilidad de pertenecer a la Asamblea de cada Centro queda reservada para los usuarios cuyo domicilio se encuentre en la zona de influencia del Centro al que se refieren las elecciones y ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.3, en el que se indica que las solicitudes de usuario deberán presentarse en el Centro en cuya zona de influencia se encuentra incluido el domicilio del solicitante.

-El **artículo 16.2** establece que la Asamblea General quedará validamente constituida con la presencia de la mayoría absoluta de los usuarios y su Presidente y Secretario. Por su

parte, el **artículo 21.3** indica que la Junta de Participación se entenderá válidamente constituida, en primera convocatoria, cuando se encuentren presentes la mitad más uno de sus miembros y su Presidente y Secretario. Resulta aconsejable uniformar los dos preceptos, sustituyendo, en el 16.2, “*mayoría absoluta de los usuarios*” por “*la mitad más uno de los usuarios*”, reservando lo relativo a mayorías para la adopción de acuerdos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Anteproyecto ha sido tramitado correctamente.

Tercera

El Anteproyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero