

En Logroño, a 23 de marzo de 2018, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

27/18

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos mínimos de los Centros de día para personas mayores*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 5 de abril de 2016, de la Secretaria General Técnica de la Consejería.
- Memoria justificativa, de 25 de julio de 2017, de la Jefa de Servicio de Autorización, Acreditación e Inspección de Centros y Servicios, con el VBº de la Secretaria General Técnica (firmado, por ausencia, por la Directora General de Servicios sociales).
- Primer borrador, de 20 de julio de 2017.
- Diligencia, de 27 de julio de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería (firmada, por ausencia, por la Directora General de Servicios sociales), por la que se declara formado el expediente.
- Oficios, de 28 de julio de 2017, de la Directora General de Servicios Sociales, por los que solicita los informes del Servicio de Gestión Técnica del Patrimonio y del Consejo Sectorial de Tercera Edad.

-Publicación en el Boletín Oficial de la Rioja (BOR núm. 89, de 4 de agosto de 2017), de la Resolución 421/2017, de 28 de julio, de la Consejería de Servicios Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, por la que se abre periodo de información pública por veinte días.

-Alegaciones presentadas, al primer borrador del texto, por diversas personas físicas y entidades (Asociación Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Canarias, y del Colegio Oficial de Terapeutas Profesionales de Castilla – La Mancha).

-Informe del Servicio de Gestión Técnica del Patrimonio, de 15 de septiembre de 2017.

-Informe del Consejo Sectorial de Tercera Edad, de 15 de noviembre de 2017.

- Segundo borrador del texto proyectado, de 22 de noviembre de 2017.

- Oficio, de la Secretaría General Técnica, de 24 de noviembre de 2017, por el que se interesa la emisión de informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales.

- Tercer borrador del texto proyectado, de 10 de enero de 2018.

- Certificación, expedida el 23 de enero de 2018, por la Secretaria del Consejo Riojano de Servicio Sociales (CRSS), acreditativa de que el mismo, en su sesión de 22 de enero de 2018, acordó informar favorablemente el Anteproyecto de Decreto, si bien con una observación, formulada por el Servicio de Prestaciones de la Dirección General de Servicios Sociales, relativa a la DT.2 del borrador sometido a su consideración.

- Cuarto borrador del texto proyectado, de 1 de febrero de 2018.

- Oficio, de 1 de febrero de 2018, por el que la Secretaría General Técnica recaba el informe de los Servicios Jurídicos, que lo evacuan el 12 de febrero de 2018, en sentido, sustancialmente, favorable al texto en el que, no obstante, consideran necesario introducir ciertas modificaciones.

- Quinto borrador del texto proyectado, de 13 de febrero de 2018.

-Informe, de 13 de febrero de 2018, de la Secretaria General Técnica, que analiza los antecedentes normativos del Decreto cuya aprobación se pretende, la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas; su estructura y contenido; su estudio económico; y que enumera los trámites, seguidos y a seguir, para su aprobación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de febrero de 2018 y registrado de entrada en este Consejo el día 14 de febrero de 2018, 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 15 de febrero de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El artículo 11.c) 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 del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen, dado que el Decreto proyectado habrá de desarrollar reglamentariamente la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

En efecto, en los Centros de día, se prestan los denominados *Servicios de Centro de día* que forman parte del *Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales* aprobado por la Ley 7/2009. Más concretamente, el *Servicio de Centro de día* se encuentra comprendido dentro de los denominados *Servicios de Segundo nivel*, propios del *Sistema de autonomía personal y dependencia* (apartado 2.2.3.4

del *Catálogo*), y del *Sistema de atención a las personas con discapacidad* (apartado 2.2.4.3.4 del *Catálogo*).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Segundo

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

1. 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 las mismas, 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 (cfr, p.e, entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

2. 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 CAR.

Al presente procedimiento reglamentario, le resultaba aún de aplicación la redacción de estos artículos anterior a la reforma operada en ellos por el art. 13.9 de la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que no ha entrado en vigor hasta el 1 de febrero de 2018, día siguiente al de su publicación (DF Única).

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 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, en fecha 22 de noviembre de 2016, por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, titular del órgano que resulta competente de conformidad con los arts. 7.1.4.i) y 7.2.3, apartados f) y g), del Decreto 25/2015, de 21 de

julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la referida Consejería, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

El art. 7.1.4.i) atribuye, a las Direcciones Generales, competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, por razón de la materia, el art. 7.2.3, letras f) y g), residencia en la Secretaría General Técnica las funciones de “*inspección y control de la acreditación y calidad de Centros y Servicios sociales*”, así como la “*tramitación y resolución de las autorizaciones administrativas y de la acreditación de Centros en el ámbito de los Servicios sociales*”.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que “*la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”.

La Resolución de 5 de abril de 2017 resulta conforme a la previsión legal, salvo en los aspectos atinentes al “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 o D.63/13), cuestión esta última que la Resolución de inicio, sin embargo, no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica de rango reglamentario, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

Con todo, las omisiones señaladas carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado, pues la CAR tiene competencia para regular la materia en virtud de los arts. 8.1.30 y 31 EAR`99, como bien advierte la Memoria justificativa inicial, de 25 de julio de 2017.

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, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto; así como de una Memoria inicial, de 25 de julio de 2017.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, 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).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, en cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la Memoria inicial razona que *“la aprobación de este Decreto no implica una ampliación de gastos de personal de la Consejería, ya que las funciones que en él se señalan se asumen y prestan con las dotaciones personales existentes en la misma”*. A continuación, sostiene que esas funciones son las de *“autorización de los nuevos Centros de día”, “el posterior control del adecuado funcionamiento de los Centros”,* y *“en su caso la atención de las posibles quejas y tramitación de los correspondientes expedientes sancionadores que pudieran llegar a incoarse”*.

Sin embargo, esas apreciaciones suscitan a este Consejo las reservas que se exponen a continuación.

El Anteproyecto de Decreto tiene por objeto establecer los requisitos mínimos que han de satisfacer todos los Centros de día que se establezcan en la CAR: tanto los de titularidad privada, como los de titularidad pública.

Por otra parte, esos requisitos mínimos que la norma establece habrán de ser cumplidos, en principio, por los *“Centros de nueva construcción”* (art. 8); pero, para los ya existentes a día de hoy, también se establecen ciertas obligaciones de adaptación a la nueva normativa (cfr, por ejemplo, la DA 4ª, relativa a las *“obras de reforma en Centros de día ya existentes”*).

Aclarado lo anterior, y frente a lo que señala la Memoria inicial, las funciones de la Consejería se constreñirán a las de autorización, acreditación, inspección y sanción, solamente cuando se trate de Centros de titularidad privada, pues respecto de ellos, efectivamente, la Consejería sólo habrá de desempeñar esos cometidos. Por el contrario, respecto de los Centros de titularidad pública, la CAR asumirá –como actualmente asume ya- la obligación de construirlos, mantenerlos, dotarlos de personal, etc, lo que, inevitablemente, acarreará las correspondientes obligaciones y compromisos presupuestarios.

Y así, la aprobación de la nueva normativa habrá de suponer, cuando menos:

-Que los Centros públicos que vayan a construirse habrán de edificarse según las prescripciones del futuro Decreto. Por tal motivo, el Centro directivo tramitador del procedimiento reglamentario debería haber analizado si, en la actualidad, está proyectada la construcción nuevos Centros públicos, y -en tal hipótesis- si la entrada en vigor del nuevo Decreto va a obligar a modificar los eventuales proyectos y a aumentar las dotaciones presupuestarias que, en su caso, estuvieran ya comprometidas para construir esos Centros.

-Que los Centros públicos ya existentes que vayan a someterse a reforma habrán de adaptarse, “*en lo máximo posible*”, a la nueva normativa (DA 4ª del Anteproyecto); por lo que la Consejería consultante debería examinar si, a día de hoy, está contemplada la realización de obras constructivas en alguno de los Centros públicos de la CAR, a los mismos efectos indicados en el apartado anterior.

-Que los nuevos Centros habrán de contar con las dotaciones de personal que regula el artículo 7 del Anteproyecto, por lo que el tramitador del Anteproyecto debería concretar qué incrementos en las plantillas de personal de la CAR puede propiciar la obligación de dar cumplimiento a la nueva regulación.

En definitiva, la Consejería consultante debería incorporar una Memoria económica que analizase el impacto presupuestario que la entrada en vigor de la regulación proyectada puede suponer, y que incorporase el análisis de los extremos indicados, y de cualesquiera otros que, derivados de la aprobación del nuevo reglamento, pudieran entrañar un incremento de las cargas presupuestarias de la Administración autonómica.

Y esa Memoria –lo adelantamos ya- debería ser remitida, para su informe preceptivo, a la Oficina de Control Presupuestario (OCP), aspecto que se abordará más detenidamente en el apartado relativo a los informes preceptivos.

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.

2. 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”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 27 de julio de 2017, que resulta conforme con el precepto transcrito.

Inmediatamente después de esa Resolución se dio traslado del primer borrador del texto al Servicio de Gestión Técnica del Patrimonio (integrado en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda), que emitió informe el 15 de septiembre de 2017.

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”.

El Decreto cuya aprobación se pretende habrá de producir efectos en las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los ciudadanos y afectará “*a derechos e intereses legítimos*” de estos, pues los requisitos que hayan de satisfacer los Centros de día habrán de repercutir, en última instancia, en sus usuarios.

Por ello, el Anteproyecto era susceptible de haber sido sometido a trámite de audiencia corporativa. Sucede, sin embargo, que, en el curso del procedimiento de elaboración de la disposición general, se ha dado participación al Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS), al que la Consejería tramitadora del Anteproyecto ha dado traslado del segundo y del tercer borrador del texto, y que, en su sesión de 23 de enero de 2018, ha acordado, por unanimidad, informar este último favorablemente, salvo ciertas observaciones a la DT.2 del segundo borrador, que fueron acogidas, según recoge la Memoria final de 13 de febrero de 2018.

Conforme al art. 50 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; y al art. 1 del Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, el CRSS constituye un “*órgano colegiado de carácter consultivo destinado a la participación en materia de Servicios sociales*”.

Y, en efecto, de acuerdo con el art. 4 del Decreto 51/2010, que regula su composición, el CRSS se encuentra integrado por representantes de la Administración autonómica, de las entidades locales, del movimiento asociativo a través de los representantes de los Consejos sectoriales o foros de participación, de los Sindicatos y Organizaciones empresariales y de los Colegios profesionales de mayor significación en materia de Servicios sociales. Es, en definitiva, un órgano ampliamente representativo de los diversos intereses (de las Administraciones públicas, de los destinatarios de los Servicios, de las empresas y profesionales del sector) comprometidos en el ámbito material al que ha de afectar la regulación proyectada.

Por tanto, en la medida en que en el expediente de elaboración de la disposición general se ha recabado el parecer del CRSS, con arreglo al art. 36.2 de la Ley 4/2005, debe entenderse ya materialmente satisfecho el trámite de audiencia corporativa respecto de las entidades representadas en el propio CRSS, pues éstas han sido “*consultadas en el procedimiento de elaboración*” y “*han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados*”, tal y como hemos admitido en diversos dictámenes (cfr. D.69/06, D.33/07, D.30/10, D.100/10, D.14/11, D.22/12, D.10/13, D.13/14 y D.53/14, entre otros).

A estas consideraciones, debemos añadir, en igual sentido, que, antes que al CRSS, el primer borrador del Anteproyecto de reglamento había sido ya remitido al Consejo Sectorial de Personas Mayores, que, en su sesión de 7 de noviembre de 2017, lo analizó, sin que sus componentes formularan alegación alguna; debiendo recordarse que este CSPM, conforme a la Ley 7/2009, constituye también un órgano “*consultivo y de participación social*” (art.52.1), adscrito al CRSS (art. 52.3). Su composición, funciones y régimen de funcionamiento han venido siendo reguladas reglamentariamente (art. 52.4), primero, por la Orden de 4 de febrero de 1992, que creó el entonces denominado *Consejo Sectorial de la Tercera Edad*, y, en la actualidad, por la ya vigente Orden 1/2017, de 20 de diciembre, de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.

Con todo, el expediente deberá ser integrado mediante la incorporación al mismo de las actas de las sesiones del CRSS, de 23 de enero de 2018, y del CSPM, de 7 de noviembre de 2017.

E) Trámite de Información pública:

Conforme al art. 37 de la Ley 4/2005:

“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición y lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública.

La información pública tendrá por objeto facilitar la más amplia participación de los ciudadanos. En su comunicación y desarrollo se procurará el uso de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que contribuyan a facilitar la efectiva participación.

El plazo de la información pública será adecuado a la naturaleza de la disposición, y en ningún caso inferior a veinte días. La determinación del plazo corresponderá al órgano que decida su procedencia”.

En el caso presente, por Resolución núm. 421/2017, de 28 de julio, de la Consejería actuante (BOR núm. 89, de 4 de agosto), se abrió un periodo de información pública, por plazo de veinte días, en relación con el primer borrador del texto. En ese periodo, han formulado alegaciones numerosos particulares y varias entidades (Asociación Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Canarias y Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de Castilla-La Mancha).

Con las aportaciones del Servicio de Gestión Técnica de Patrimonio, del CSPM y de quienes incorporaron alegaciones en el trámite de información pública, la Consejería tramitadora confeccionó un segundo borrador del texto, fechado el 22 de noviembre de 2017, así como un tercero, de 10 de enero de 2018.

F) 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 relación con esta fase del procedimiento, debe observarse cuanto sigue:

1º.- La Secretaría General Técnica, por Oficio de 24 de noviembre de 2017, recabó el informe del CRSS sobre el segundo borrador del texto, si bien le remitió, después, el tercero (de 10 de enero de 2018).

Este informe resultaba preceptivo, pues los arts. 51.2, de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios sociales de La Rioja, y 3.1,a), del Decreto 51/2010, prevén la intervención obligatoria del CRSS, con carácter previo a la aprobación de “*Anteproyectos de Ley*” o *Proyectos de Decreto*”.

Por otro lado, y según se ha expuesto ya, la participación del CRSS permite entender satisfecho el trámite de audiencia corporativa en relación con las entidades en él representadas, de conformidad con el art. 36.2 Ley 4/2005.

El trámite de informe ha de considerarse cumplido, pues el CRSS emitió informe en su sesión de 22 de enero de 2017. En este caso, en sentido favorable al texto, salvo una observación relativa a la DT.2, que se incorporó al tercer borrador, dando lugar a un cuarto, datado el 1 de febrero de 2018.

Se insiste, con todo, en la necesidad de completar el expediente de elaboración de la disposición reglamentaria mediante la incorporación a él del acta de la sesión del CRSS de 22 de enero de 2018.

2º.- El 1 de febrero de 2018, se solicitó el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emitieron el 12 de febrero de 2017, y que, en lo sustancial, manifestaron su conformidad con la norma en tramitación, si bien aconsejaron ciertas modificaciones, que fueron parcialmente acogidas por la Secretaría General Técnica, que, con ellas, redactó, el 13 de febrero de 2018, un quinto, y último, borrador.

3º.- No se han recabado, sin embargo, dos informes que, a juicio de este Consejo, resultan preceptivos: el de la Oficina de Control Presupuestario (OCP) y el del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE). En efecto:

-Por los motivos que se han analizado en el apartado A) de este Fundamento jurídico, al examinar el estudio económico incluido en la Memoria inicial, de 25 de julio de 2017, ese estudio tal vez debería ser completado, en atención a las consideraciones expuestas en ese apartado, con el fin de integrar el procedimiento de elaboración de la disposición general de un examen más exhaustivo de sus posibles efectos económicos. Pues bien, de tal Memoria económica, debería darse traslado a la OCP, en aplicación del ya citado art. 40 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

-Por otro lado, en el cuarto borrador del texto, de 1 de febrero de 2018, se introdujo una DA 5ª, relativa al *“plazo de resolución de los procedimientos de acceso a los Servicios del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia”*, plazo que fija en *“cinco meses computados desde la solicitud del correspondiente Servicio”*.

La modificación trae causa, según explica la Memoria final, de 13 de febrero de 2018, de una petición formulada, el 29 de diciembre de 2017, por la Dirección General de Servicios Sociales, y que busca dar respuesta a la Recomendación dirigida, a la Consejería tramitadora, por el Defensor del Pueblo, el 1 de diciembre de 2015.

Sea como fuere, esa DA 5ª entrañaría, de aprobarse con ese tenor, una modificación del régimen jurídico de los procedimientos administrativos a los que se refiere, porque, aunque no va a introducir o a suprimir ningún trámite, sí habrá de cambiar el plazo máximo para su resolución; y, de ese modo, la intervención del SOCE resultaría preceptiva de acuerdo con el art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre.

4º.- En el caso de que tales informes sean recabados y emitidos, de su resultado debería darse traslado, de nuevo, a los Servicios Jurídicos (cuya intervención preceptiva debe ser, además, última, como establece el art. 39.3 Ley 4/2005 y hemos reiterado en numerosos dictámenes, como el D.14/14 y los en él citados) y venir seguida de la confección de una nueva Memoria final, así como de una ulterior petición de dictamen a este Consejo Consultivo.

Claro está, evidentes razones de economía procesal harían innecesaria esa retroacción de actuaciones si, de la intervención del SOCE y de la OCP, no se derivaran modificaciones en el texto (quinto borrador) que ya analizaron los Servicios Jurídicos.

G) 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 delante proyecto, 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 una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 13 de febrero de 2018, que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el último borrador de la disposición, de la misma fecha, que es el sometido a nuestra consideración.

3. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, a reserva de las consideraciones realizadas en los puntos 3º y 4º del Apartado E de este Fundamento jurídico.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. La **competencia de la CAR** para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR.

A) En este caso, la competencia autonómica ejercitada es, inequívocamente, la que resulta de lo dispuesto en los arts. 8.1.30 y 8.1.31, del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), según el cual corresponde a la CAR la competencia exclusiva en materia 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*”; competencias que, por lo demás, se contemplan en el art. 148.1.20ª de la Constitución (“*Asistencia social*”) y que han sido asumidas, en coherencia con ello, por todas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

Siendo la materia de Asistencia y Servicios sociales competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (desde luego, de la de La Rioja), la aprobación, por el Estado, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ha suscitado ciertas dudas sobre su constitucionalidad, cuestión que este Consejo analizó *in extenso*, entre otros, en sus Dictámenes D. 29/10, D. 100/10 y 86/11. En este último, el Consejo sostuvo que:

“... esa atribución de la competencia exclusiva en materia de Asistencia social a todas las Comunidades Autónomas hace constitucionalmente más que dudosa la validez de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en la que el Estado invoca el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, no ya para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” -en este caso de las personas dependientes-, sino para crear un Sistema para la autonomía y atención a la dependencia que provoca un régimen sustancialmente uniforme en esta materia en todo el territorio nacional”.

Y es que, ciertamente, para aprobar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, el legislador estatal invocó el título competencial resultante del art. 149.1.1 CE (cfr. la DF 8ª de la citada Ley 39/2006). Sea como fuere, y como también se indicó en el dictamen D.86/11:

“...al no haberse recurrido ni, por ende, declarado la inconstitucionalidad, por incompetencia del Estado para dictarla, de dicha Ley estatal —al contrario, el apartado IV del Preámbulo de la nueva Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, viene incluso a reconocer su validez y vigencia, y luego se acomoda su tenor a las prescripciones de aquella—, las normas reglamentarias deben dictarse, sin duda también, respetando su contenido —por razones tanto de jerarquía normativa cuanto, y sobre todo, de competencia—, lo que, sucede en este caso al dictarse, en parte, la Orden proyectada, que pretende modificar la citada Orden 5/2010, de 30 de diciembre (...).”.

En efecto, las Leyes estatales y autonómicas (en este caso, la Ley 39/2006) gozan de presunción de constitucionalidad, por resultar, conforme a los arts. 66 y 152 CE, emanadas de un legislador democrático (STC 101/2008 o STS, Sala 3ª, de 12 de abril de 2012 y las en ellas citadas). Y ello -como este Consejo ha recordado en otras ocasiones (cfr, por todos, el dictamen D.29/00)- impone que las Leyes deban ser consideradas constitucionales

mientras no sean declaradas contrarias a la Constitución por el Tribunal Constitucional, lo que no ha sucedido en el caso de la Ley 39/2006.

Por lo demás, también el Gobierno central ha invocado el aludido título competencial del art. 149.1.1ª CE al dictar la normativa reglamentaria de desarrollo de la Ley 39/2006. Así, por ejemplo, el RD 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del *Sistema para la autonomía y atención a la dependencia* (cfr. su DF 2ª).

En definitiva, es claro que la CAR tiene competencia estatutaria para aprobar el Decreto proyectado, pero el alcance de esa competencia se halla condicionado por el contenido de la normativa estatal - primordialmente, la Ley 39/2006- dictada al amparo del art. 149.1.1. CE.

B) Pues bien, se exponen a continuación los aspectos de esa normativa estatal que inciden más directamente en el contenido del Anteproyecto de Decreto:

-El art. 14.1 de la Ley 39/2006 establece que *“las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de Servicios y de Prestaciones económicas”*, siendo los Servicios los recogidos en el *Catálogo* contemplado en el art. 15, que incluye entre ellos los *Centros de día para mayores* (art. 15.1.d.1), a los que se refiere el Decreto proyectado. Según el art. 24.2, los *Centros* pueden ser *de día (para menores de 65 años; para mayores; y de atención especializada)* y *de noche*. Pues bien, al igual que los restantes *Centros*, de acuerdo al art. 24.1, los *Centros de día para personas mayores* tienen por función ofrecer: *“una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores. En particular, cubre, desde un enfoque biopsicosocial, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal”*.

-Igualmente, este *Servicio de Centro de día* está contemplado por los arts. 2.1.a) y 2.2.a) del RD 1051/2013 como susceptible de ser reconocido para los dependientes clasificados en los grados I, II y III de dependencia. Pues bien, el art. 9 regula la *“intensidad del Servicio de Centro de día y de noche”* y, entre otras disposiciones, señala que *“los Centros de día se adecuarán para ofrecer, a las personas en situación de dependencia, atención especializada de acuerdo con su edad, los cuidados que requieran y su grado de dependencia”*; y que *“la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia, determinará los Servicios y programas y otras actividades de los Centros para cada grado de dependencia”*.

En cuanto a la intensidad del Servicio estará “*en función de los Servicios del Centro que precisa la persona en situación de dependencia, de acuerdo con su programa individual de atención*”; si bien, “*para las personas beneficiarias a las que se haya reconocido el grado I, de dependencia moderada, será la establecida en el Anexo III*” (art. 9.4); anexo que, a su vez, establece para esta clase concreta de beneficiarios, un límite mínimo de horas semanales de atención.

2. Dentro del marco competencial descrito, el Gobierno autonómico, y, en este caso, la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto, pues, como hemos señalado ya, al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, en ejercicio de la competencia asumida en virtud de los arts. 8.1.30 y 8.1.31 EAR’99, el legislador autonómico ha dictado (además de otras anteriores) la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios sociales de La Rioja.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

Como explica, en el apartado IV de su Exposición de motivos, la Ley 7/2009 dispone la creación del *Sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia (SRAPD)*, integrado dentro del *Sistema riojano de Servicios sociales (SRSS, art. 3.3)*, como medio para hacer efectivo el derecho de las personas dependientes a acceder a las Prestaciones y Servicios reconocidos por la Ley estatal 39/2006; el cual se configura como un “*derecho subjetivo, dentro del marco del Catálogo de Servicios y Prestaciones del mencionado Sistema*” (art. 4).

Según el art. 14 de la Ley 7/2009, el referido SRSS se estructura en dos niveles: el *primer nivel*, constituido por los Servicios sociales “*generales o comunitarios*”; y el *segundo nivel*, cuyos Servicios tienen un carácter especializado, por su complejidad técnica y por su coste económico, derivado de las características y necesidades concretas de determinados grupos de población. Este segundo nivel ofrece, en consecuencia, “*Servicios y Prestaciones específicos, diversificados y diseñados según el tipo de necesidad que están destinados a cubrir*” (art. 18.2).

Los arts. 21 y 22 distinguen entre los *Servicios* y las *Prestaciones*. Centrándonos en los Servicios, son las actuaciones e intervenciones dirigidas a la atención de las personas y grupos de acuerdo con sus respectivas necesidades (art. 21).

Como instrumentos para la gestión del SRSS, la Ley 7/2009 regula el *Catálogo* y la *Cartera* de Servicios y Prestaciones:

-El *Catálogo* identifica los Servicios y Prestaciones cuya provisión han de garantizar las Administraciones competentes (art. 23.2), y se incluye como Anexo a la propia Ley. Pues bien, el Anexo recoge en los Servicios sociales del segundo nivel y, dentro de estos, entre los correspondientes al SRAPD (apartado 2.2.3.4), el *Servicio de Centro de día*, que también se incluye dentro de los Servicios del *Sistema de atención a las personas con discapacidad* (apartado 2.2.4.3.4).

-A su vez, a partir del *Catálogo*, el Gobierno de La Rioja elaborará, a través de la Consejería de Servicios Sociales, la *Cartera* de Servicios y Prestaciones (art. 25.1 Ley 7/2009). La *Cartera* ha de definir, como mínimo, entre otros extremos, la denominación, finalidad y requisitos de acceso a los Servicios. Por otro lado, dicha *Cartera* debe diferenciar los Servicios y Prestaciones que corresponden al SRAPD, y el resto de Servicios y Prestaciones del SRSS (art. 25.2 Ley 7/2009).

C) En cumplimiento de lo previsto por el art. 25.1 de la Ley 7/2009 y por su DF 1ª, el Gobierno de La Rioja ha aprobado la *Cartera* de Servicios y Prestaciones del SRSS, mediante el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que derogó el anterior Decreto 131/2007, de 27 de diciembre. En relación con el *Servicio de Centro de día*, el Decreto 31/2011 fue luego modificado por el Decreto 15/2014, de 4 de abril.

En lo que hace al caso, la *Cartera* recoge, entre los Servicios sociales del segundo nivel, y, de entre estos, y concretamente entre los *Servicios de atención a las personas mayores*, el *Servicio de Centro de día* (apartado 2.2.4), regulando, entre otras cuestiones, los requisitos de acceso, así como la intensidad del Servicio, apartado en el que enumera el tipo de atenciones que en esos Centros pueden prestarse a los usuarios. También se regula este Servicio dentro de los *de atención a las personas con discapacidad* (Apartado 2.3.5 de la *Cartera*).

D) Conforme al art. 20 de la Ley 7/2009, los Centros de los que dispone el *Servicio Riojano de Servicios Sociales* (por ejemplo, los *Centros de día*) para garantizar la prestación de los Servicios del Sistema, forman parte de los “*Recursos*” del SRSS.

A su vez, los Centros pueden ser de titularidad pública y de titularidad privada, permitiendo el art. 6 de la Ley 7/2009 distinguir entre los Centros de titularidad pública, Centros de entidades privadas que colaboren con las Administraciones públicas en el marco del SRSS (art. 6.1); y Centros de entidades privadas que no colaboren, a las que, en todo caso, les resultarán de aplicación las disposiciones de la Ley que regulen: “*los derechos y obligaciones de las personas usuarias y de los profesionales*”; “*la autorización, el registro y la inspección de entidades, Servicios y Centros, como garantía*

del cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales y de personal que les sean de aplicación”; “el régimen de infracciones y sanciones”; y “cualesquiera otras que se determinen en esta Ley o en su normativa de desarrollo”.

El Título VII de la Ley 7/2009 regula la iniciativa privada en los Servicios sociales, reconociendo, a las personas físicas y jurídicas privadas, el derecho a la creación de Centros de Servicios sociales y a gestionar Programas y Servicios en ese ámbito (art. 60). Por su parte, el art. 61 enumera las formas a través de las cuales el Gobierno de La Rioja puede organizar la prestación de los Servicios sociales: *“gestión directa, gestión indirecta en régimen de concierto social previsto en este título y gestión indirecta conforme a las modalidades reguladas en la normativa de contratación del Sector público... así como mediante convenios con entidades de iniciativa social y sin ánimo de lucro”.*

Pues bien, de acuerdo con el art. 60.2, y según lo dispuesto en el Título VIII de la Ley (arts. 62 y ss), las entidades privadas que vayan a establecer, prestar o gestionar Centros están sujetas al régimen de registro (arts. 64 y ss), autorización (arts. 66 y ss) y acreditación administrativa (arts. 71 y ss) que la Ley regula y con las que, en definitiva, pretende garantizar que los Centros de titularidad privada cumplan, tanto al establecerse, como durante su funcionamiento, los requisitos de todo orden (materiales, de personal y de actividad, principalmente) necesarios para la adecuada prestación de los Servicios que constituyen su objeto.

En particular, el art. 69 dispone que *“los requisitos mínimos para poder obtener una autorización administrativa se establecerán reglamentariamente para cada tipo de Centro o Servicio. En todo caso, dicha regulación deberá incluir los siguientes aspectos: a) requisitos estructurales y de equipamiento; b) requisitos de accesibilidad; c) requisitos de seguridad y protección contra incendios; d) ratio de personal y titulación; e) representación de una memoria, donde se especifique el régimen de intervención y la forma de desarrollar los programas de atención”.*

Y así, el Decreto proyectado tiene precisamente esta finalidad, regular los requisitos mínimos que ha de satisfacer un concreto tipo de Centros, los *de día para personas mayores*.

Naturalmente, el mantenimiento de esos requisitos durante la vida del Centro se garantiza mediante el ejercicio de la función inspectora que disciplina el Título IX de la Ley 7/2009 en sus arts. 74 y ss, imponiendo, a los titulares de Centros, la obligación de *“facilitar a la Inspección, el acceso a las instalaciones y el examen de los documentos, libros y datos estadísticos que sean preceptivos, así como a suministrar toda la información necesaria para conocer el cumplimiento de las exigencias determinadas en la normativa vigente en materia de Servicios sociales”.*

E) En fin, entre los derechos de los usuarios, el art. 8º de la Ley 7/2009 enumera, junto a otros, los de recibir “*una asistencia individualizada acorde con sus necesidades específicas*”, el de “*conocer el Reglamento interno de los Centros*” y el de “*presentar sugerencias, obtener información, poder presentar quejas y reclamaciones, y recibir respuesta...*” (apartados j), l) y m). En cuanto a los deberes, uno de ellos es “*cumplir con los requisitos contemplados en el Reglamento de régimen interior del Centro o Servicio*” (art. 9.a).

3. En cuanto al **rango** de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno es, sin duda, adecuado.

En este punto, además de recordar que el Gobierno autonómico es titular de la potestad reglamentaria por reconocérsela directamente el art. 24.Uno.a) EAR '99, la DF 3ª de la Ley 7/2009 “*faculta al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley*”.

Además, en el ámbito material específico que ha de regular el Decreto proyectado, la Ley reclama expresamente una colaboración reglamentaria, pues, como se ha señalado ya, el art. 69 de la Ley 7/2009 dispone que reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos para que cada tipo de Centro obtenga la correspondiente autorización administrativa.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.

Atendido el marco normativo que acaba de analizarse, el Decreto proyectado es ajustado a Derecho; y, por su contenido, satisface correctamente el desarrollo reglamentario reclamado por la Ley 7/2009; sin perjuicio de las salvedades que a continuación indicamos sobre algunos preceptos del Anteproyecto.

2. Observaciones concretas.

A) El **artículo 6.1** señala que el Centro de día pondrá a disposición del usuario “*las técnicas o programas de intervención que sean necesarias para alcanzar los objetivos marcados para mejorar su calidad de vida, entre los cuales podemos destacar los siguientes*”.

Esta última expresión (“entre los cuales podemos destacar los siguientes”), más propia del lenguaje coloquial que del normativo, debería suprimirse. Si el texto pretende establecer una enumeración no exhaustiva del tipo de técnicas o programas que el Centro debe poner a disposición del usuario, bastaría con una expresión del tenor “tales como”, u otra semejante, pues el apartado art. 6.1.i) ya contiene una cláusula residual (“cualquier otro que contribuya a mejorar la calidad de vida del usuario”).

Por otro lado, si este apartado 6.1.i) se refiere a otros “programas y técnicas”, debería redactarse en plural (“cualesquiera otros que contribuyan...”).

B) El artículo 7 regula las “ratios de personal”, por lo que tal vez debería aclarar que esas ratios (p.e, “0,025”) lo son por número de usuarios de cada Centro.

Además, el **artículo 7.2.b).1º** del borrador parece incurrir en una contradicción, pues, al establecer la ratio de trabajadores sociales, dispone “0,025 sin que sea necesario más de un trabajador social por Centro”. Y es que, si en ningún caso va a ser necesario “más de un trabajador social por Centro”, y puesto que no puede haber menos de uno por Centro, carece de sentido fijar otra proporción que la de un trabajador social por Centro.

Por otra parte, debería comprobarse que la suma de las ratios mínimas establecidas en los apartados a) y c) del art. 7.2 permite cumplir el requisito contenido en el **art. 7.2.d)**, según el cual “la ratio global del Centro no podrá ser inferior a 0,40 profesionales”. En este sentido, debería aclararse qué personas se encuentran comprendidas dentro del concepto “profesionales” que el precepto utiliza y, especialmente, si esta expresión incluye al Director del Centro (art. 7.2.a) y al personal de atención indirecta (art. 7.2.c).

C) El art. 11 regula el emplazamiento de los Centros sobre el que el precepto dispone que “se procurará evitar su ubicación en zonas especialmente ruidosas”, así como que los Centros “siempre que sea posible dispondrán de jardines o espacios exteriores propios”.

Como fácilmente se advierte, este tipo de cláusulas (“se procurará...”, “siempre que sea posible...”) devalúa la eficacia normativa de las disposiciones normativas que las contienen, que, de este modo, se limitan a expresar un *desideratum*, pero que no describen –como es lo propio de toda norma- un supuesto de hecho al que se le anude una consecuencia jurídica concreta.

Si la intención del redactor del Anteproyecto es exigir condiciones específicas en cuanto a la ubicación de los Centros (p.e, distancias mínimas a determinados lugares, edificios o actividades), o imponer la obligación de disponer de jardines o de espacios exteriores propios, el art. 11 debería concretarlo así, e identificar el cumplimiento de esas

condiciones y obligaciones como requisito exigible para que el Centro pueda entrar en funcionamiento.

D) El **Título II** del Anteproyecto regula las “*condiciones funcionales mínimas de los Centros de día*”. Como consideración común a todos sus **artículos 32 a 36**, parecería razonable concretar con mayor precisión cuáles de esas condiciones se exigen a todos los Centros (cualquiera sea su titularidad), y cuáles se imponen solamente a los Centros de titularidad privada.

Por ejemplo, los arts. 32, 33, 34 y 36 parecen referidos a todos los Centros, cualquiera que sea su titularidad, pero surge la duda respecto al art. 35 (“*Poliza de seguro*”), pues no queda claro si la obligación de suscribir un contrato de seguro se impone solamente a los titulares privados de Centros, o se establece también para la propia Administración autonómica respecto de sus propios Centros.

E) El **art. 32.2** debería concretar cuál es el “*órgano competente en materia de Servicios sociales*” al que ha de comunicarse el proyecto de Reglamento de régimen interior y, por extensión, su modificación (**art. 32.3**).

Además, habría de aclararse si, además del “*proyecto de Reglamento*”, debe comunicarse el Reglamento mismo (lo que parece razonable). Por último, sería oportuno precisar que quien tiene esa obligación es la entidad titular del Centro.

F) El **art. 34** enumera los documentos que tienen que exhibirse necesariamente en los tablones de anuncios de los Centros de día. Entre ellos, figura la “*autorización de funcionamiento de Servicios sociales*”, mención que parece referirse a la autorización administrativa otorgada por la Consejería competente en materia de Servicios sociales, y que podría precisarse en ese sentido.

G) La **DA 1ª.1** establece que “*los Centros y Servicios para personas mayores se rigen por el principio de autonomía funcional*”, si bien no contiene una explicación de qué deba interpretarse por “*principio de autonomía funcional*”.

Los **apartados 2º a 4º** de esa misma **DA 1ª** regulan las condiciones que permiten que, en un mismo Centro, se desarrollen diversos Servicios alternativos. Pues bien, entre los **apartados 2º y 4º** se advierte una posible contradicción, pues mientras el apartado 4º establece que “*la existencia de esos usos alternativos deberá ser previamente comunicada a la Consejería competente en materia de Servicios sociales*”, el apartado 2º prevé que la prestación de varios Servicios en un mismo Centro deberá constar en una memoria justificativa “*que acompañará a la documentación necesaria para la obtención de las autorizaciones administrativas que correspondan*”.

Y, así, con la actual redacción de ambos apartados, mientras el 4º parece exigir para la prestación de Servicios diversos una mera “*comunicación previa*” del titular del centro, el apartado 2º sujetaría esa posibilidad a que viniera habilitada por las “*autorizaciones administrativas que correspondan*”.

Esa contradicción debería corregirse. Al respecto, a este Consejo le cabe la duda de si el promotor del texto ha pretendido referirse en esos dos apartados a dos supuestos distintos: uno (el regulado en el apartado 2º) sería aquel en el que la autorización para Servicios diversos es *previa* al inicio del funcionamiento del Centro; y otro (el previsto por el apartado 4º), sería aquel en el que la utilización del Centro para otros Servicios distintos a los de Centro de día es *sobrevenida* al inicio del funcionamiento del Centro de día.

Si tal fuera el caso, la redacción del texto debería aclararlo debidamente, si bien advirtiendo, además, que la utilización sobrevenida del Centro para esos otros Servicios queda condicionada a la obtención, por el titular del Centro, de las autorizaciones administrativas que permitan, en cada caso, la prestación de esos otros Servicios alternativos o adicionales; Servicios que, cabalmente, estarán sujetos al cumplimiento de requisitos propios y específicos.

H) La **DA 4ª** (“*obras de reforma en los Centros de día ya existentes*”) establece que “*cuando se realicen intervenciones en Centros de día ya existentes a la entrada en vigor de este Decreto, los Centros deberán adaptarse en lo máximo posible a él, justificando, en todo caso, la imposibilidad material de su cumplimiento*”.

Esa DA 4ª ha de ponerse en relación con el art. 8º del Anteproyecto, que, encabeza el Título I, relativo a las “*condiciones materiales mínimas de los Centros de día*”, y que restringe la aplicación de los “*requisitos que se regulan en este Título*” a los “*Centros de nueva construcción*”, dejando por tanto extramuros “*a los existentes a la entrada en vigor del Decreto*”. Respecto de estos últimos, la DA 4ª prevé, sin mayores concreciones, que cuando en ellos “*se realicen intervenciones... deberán adaptarse en lo máximo posible*” al nuevo Decreto.

Sin embargo, esa indeterminación afecta a una cuestión, sin duda, relevante en la regulación de los requisitos de los Centros de día: las propias condiciones materiales de los edificios en que se ubican esos Centros. Y, así, por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tal vez sería más oportuno que el Decreto proyectado estableciera un plazo razonable de adaptación de los Centros existentes a la nueva regulación; y, además, concretara, aquellos aspectos constructivos o materiales de los establecidos por el nuevo Decreto a los que los Centros preexistentes deberían necesariamente acomodarse.

I) La **DA 5ª** del Anteproyecto establece el “*plazo de resolución de los procedimientos de acceso a los Servicios del Sistema Riojano para la Autonomía Personal*”

y la Dependencia”, plazo que fija en “cinco meses computados desde la solicitud del correspondiente servicio”.

-En el Fundamento jurídico Segundo F), 3º, de este dictamen hemos expuesto los óbices procedimentales que esa inclusión plantea, al no haberse recabado el informe del SOCE, y hemos dado cuenta de la razón por la que esta DA 5ª se incorporó al cuarto borrador del texto.

Como indica la Memoria final, de 13 de febrero de 2018 (con cita de las consideraciones realizadas por la Dirección General de Servicios Sociales, el 29 de diciembre de 2017), con la norma contenida en la DA 5ª se pretende dar cumplimiento a la Recomendación del Defensor del Pueblo, de 1 de diciembre de 2015, y garantizar que el plazo de resolución “de los procedimientos administrativos de solicitud de los Servicios propuestos en el Programa Individual de Atención” ... “conjuntamente con los plazos establecidos en la Orden 2/2012, de 3 de abril (procedimiento de valoración)” ... “no supere el plazo general seis meses establecido en el apartado 2 de la Disposición final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia.” Por tal motivo, el plazo se fija en cinco meses.

-Este Consejo no tiene nada que objetar al contenido sustantivo de la DA 5ª: i) primero, porque es coherente con el mandato de la DF 1ª.2 de la Ley 39/2006, que, aunque se refiere en rigor al reconocimiento de prestaciones (y no del acceso a Servicios), establece un “plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia” que “será de seis meses, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”; y ii) segundo, porque ese plazo de cinco meses para los procedimientos de reconocimiento del derecho de acceso a Servicio, a falta de una norma de rango jerárquico superior que disponga específicamente otro distinto, entraría dentro de los seis meses en los que puede jugar, como límite temporal máximo, el titular de la potestad reglamentaria, ex art 21.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

-Sin embargo, la DA 5ª, tal como está redactada, plantea problemas de técnica normativa y, yendo más allá, de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Los procedimientos a los que se refiere esa Disposición Adicional están ya regulados, para cada uno de los distintos Servicios, en Decretos específicos, como los que la propia Memoria final enumera. Así: los Decretos 29/2010, de 7 de mayo; 25/2011, de 25 de marzo; 56/2010, de 3 de diciembre; 18/2011, de 11 de marzo; o 24/2010, de 22 de abril. Por ejemplo, el Decreto 24/2010, de 22 de abril, regula precisamente el sistema acceso a

plazas públicas en Centros de día para personas mayores dependientes del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia.

De hecho, la DA Quinta proyectada vendría a modificar las previsiones que esos Decretos contienen sobre los plazos máximos de duración de los procedimientos de reconocimiento de cada uno de los Servicios. Siguiendo con el ejemplo anterior, el art. 10.1 del Decreto 24/2010 establece en la actualidad un plazo de resolución del procedimiento de seis meses, que es el que la DA Quinta habría de reducir a cinco.

-Por eso, como lo que a todas luces pretende el redactor del texto es modificar los preceptos de los distintos Decretos que a día de hoy regulan la cuestión, el texto que finalmente se apruebe debería indicarlo así de modo expreso.

Ciertamente, la propia fuerza normativa del reglamento *posterior* alterará el contenido de los *anteriores* que, referidos al mismo objeto, sean iguales en rango y tengan un contenido incompatible con el de la nueva norma (art. 2.2 Cc). Así lo recoge, por lo demás, la DD Única del texto analizado.

Pero, para evitar los problemas que a menudo plantean las derogaciones tácitas (técnica que con frecuencia dificulta incluso el mero hallazgo de la norma aplicable), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) haría necesario, en este caso: i) que la disposición modificadora llevara una rúbrica que la identificara como tal; ii) que en esa disposición se citara cada uno de los Decretos (y, dentro de estos, de los artículos) que la nueva norma vendrá a reformar; y iii) que en la disposición se incluyera la redacción que cada uno de esos artículos pasará a tener a partir de la vigencia del nuevo Decreto.

En este punto, nos permitimos recordar que las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE del 29) recomiendan incorporar a las Disposiciones Finales (no a las Adicionales), “*los preceptos que modifiquen el Derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional*” (Apartado 42 a), criterio que es, sin duda, aplicable a este caso, pues las modificaciones relativas a los plazos de duración de los procedimientos administrativos son ajenas al objeto principal del Decreto, lo que abunda en la necesidad de que éste identifique, con claridad y precisión, los preceptos que, en su virtud, van a cambiarse.

CONCLUSIONES

Primera

La CAR tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual goza de la precisa cobertura legal y presenta el rango normativo adecuado.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, se han seguido los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, con las salvedades expuestas en el Fundamento jurídico Segundo E) de este dictamen.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este 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