

En Logroño, a 26 de noviembre de 2021, 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. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**57/21**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de familias monoparentales en La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El expresado titular de la Consejería actuante ha remitido, para dictamen, el citado Anteproyecto, junto con el expediente que recoge la tramitación de su procedimiento de su elaboración, en el que destacan los siguientes documentos:

- Trámite de consulta previa, de 24 de febrero de 2021.
- Resolución de inicio, de la Consejería actuante, de 5 de mayo de 2021.
- Memoria justificativa, de la DGSS (Dirección General de Servicios Sociales), de 21 de mayo de 2021.
- Borrador núm. 1 del Anteproyecto, de 5 de mayo de 2021.
- Diligencia de formación del expediente, de 24 de mayo de 2021.
- Publicación en BOR de la Resolución de apertura del periodo de información pública, de 26 de mayo de 2021.
- Alegaciones y aportaciones presentadas por: i) la DG de Cultura, de 3 de junio de 2021; ii) la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, de 4 de junio de 2021; iii) la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, de 8 de junio de 2021; iv) la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 21 de junio de 2021; v) la Red Europea de Lucha contra la

Pobreza y la Exclusión Social (EANP), de 4 de junio de 2021; vi) la Asociación de Familias Numerosas de La Rioja (AFNR), de 14 de junio de 2021; vii) el Instituto Riojano de la Juventud, de 30 de junio de 2021; y viii) la Asociación de Familias Monoparentales de La Rioja (ASFAM).

-Informe del CRSS (Consejo Riojano de Servicios Sociales), de 21 de septiembre de 2021.

-Borrador núm. 2 del Anteproyecto, de 27 de septiembre de 2021.

-Memoria económica, de la DGSS, de 5 de octubre de 2021.

-Informe del SOIPS (Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos), de 8 de octubre de 2021 del SOIPS, de 8 de octubre de 2021.

-Informe presupuestario, de 14 de octubre de 2021.

-Borrador núm. 3 del Anteproyecto, de 25 de octubre de 2021.

-Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 28 de octubre de 2021.

-Informes, de la Secretaría General Técnica actuante, de 26 y 28 de octubre de 2021.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 28 de octubre de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el 28 de octubre de 2021, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 29 de octubre de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

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

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

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

### Segundo

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

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: **i)** en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y **ii)** en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

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

*2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado 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 persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.*

*3. 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 las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.*

*4. En todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.*

*5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes que conforman la Sección 2ª (relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”) del Capítulo I, del Título III, de la LFAR

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D. 17/97, D.9/01 y D.36/13), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido*”.

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

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del

Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y los preceptos concordantes de la LFAR.

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

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

#### **A) Consulta previa.**

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 *bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge ya la Memoria inicial, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta*

*pública*”, que se desarrolló entre los días 2 y 23 de febrero de 2021, si bien no se recibió en ese período ninguna aportación.

Al expediente, a modo de evidencia, se incorpora una captura de pantalla de la referida publicación *web* de la consulta, pero volvemos a insistir en que ha de adjuntarse un certificado oficial que acredite la realización de la consulta y del plazo en la que estuvo disponible, toda vez que esa publicación constituye el elemento esencial del trámite de consulta previa, obligatorio conforme al citado art. 32 *bis.1* LFAR.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

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

*3. La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

En términos congruentes, el art. 45.2 LGI dispone que “*el procedimiento para la elaboración de los Proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente*”, previsión que ha de ponerse en relación con el art. 42.1-d) LGI.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 5 de mayo de 021, del titular de la Consejería consultante, que es la competente por razón de la materia.

En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a “*servicios sociales*” y, más específicamente, “*familia*” e “*infancia*”, según disponen el art. 1 del Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fijadas en el Decreto 6/2019, de 29 de agosto, en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, y en el Decreto 6/2020, de 24 de agosto, todos ellos de la Presidenta; y el art. 1.1 del Decreto 44/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003 de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

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

Por último, designa a la Dirección General de Servicios Sociales (DGSS), como el órgano responsable de la instrucción del procedimiento.

### **C) Anteproyecto.**

El art. 45.2 LGI establece que la iniciación del procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley requiere *“la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de motivos”*. A su vez, el art. 34.1 LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”*.

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada de un borrador inicial (“Borrador 1) de la disposición proyectada, de 5 de mayo de 2021, que se ajusta a los preceptos citados.

### **D) Memoria inicial.**

El art. 34.2 LFAR, en términos semejantes a los que contiene el ya citado art. 45.2 LGI, dispone que:

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



En el expediente que examinamos, consta una primera Memoria justificativa, de 21 de mayo de 2021, de la DGSS, que cumple de modo suficiente las exigencias previstas por ambos preceptos, en cuanto que analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación, se pronuncia sobre su oportunidad, señala los trámites a seguir, y hace también referencia a las consultas efectuadas con carácter preliminar.

En relación con dichas consultas previas, indica que, para la elaboración del Anteproyecto de Ley, se analizaron las normas del Derecho autonómico comparado y se realizó, como ya hemos señalado, la *fase de consulta pública previa* prevista en el art. 133 LPAC'15, no recibándose aportación alguna.

Alude también al hecho de que el borrador del Anteproyecto fue sometido a “*consulta de todas las entidades acreditadas en el Sector ‘familia’, en fecha 7 de mayo de 2021*”, si bien indica que, a fecha de su informe (21 de mayo de 2021), “*no se ha recibido ninguna observación al borrador de Anteproyecto*”.

No obstante, debe subrayarse que, en esta fase, las consultas, estudios o informes a los que parecen referirse la LFAR y la LGI son los que se hubieran verificado con anterioridad o previos a la redacción del borrador inicial, dado que resultan de interés para conocer el proceso de elaboración y fundamentación del Anteproyecto.

En definitiva, la referida consulta a las entidades acreditadas se sitúa, más bien, en el ámbito de la audiencia corporativa del art. 36 LFAR.

### **E) Estudio económico.**

El art. 45.3 LGI exige que, a la Memoria inicial, se adjunte “*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*”, y, en los mismos términos, el art. 34.3 LFAR señala que:

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

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, 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 (SCA) del Tribunal Superior de Justicia (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 asimismo el art. 40.1 LHR (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 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, la Memoria inicial de la DGSS, de 21 de mayo de 2021, parte (acertadamente, en nuestro criterio, a la vista del contenido del Anteproyecto), de la necesidad de acompañar su tramitación de una *“Memoria de costes”*, para lo que determina que es preciso que las Consejerías involucradas remitan la información pertinente.

Pues bien, sobre la base de la información remitida, la DGSS ha elaborado la requerida Memoria económica (de 5 de octubre de 2021), concluyendo que el impacto económico de las nuevas medidas previstas en el Anteproyecto *“asciende a un total de 1.000.913,25 euros”*.

## **F) Formación del expediente.**

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

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

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

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

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 24 de mayo de 2021, que resulta conforme con el precepto transcrito.

### **G) Trámite de audiencia.**

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

*1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.*

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*” (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) “se trata de un *principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos*, así como de una *garantía para el mayor acierto de las decisiones*, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); iv) y conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el caso presente, el 26 de mayo de 2021 se publicó en el BOR la Resolución de la SGT actuante de 24 de mayo de 2021, por la que se procedió a abrir un periodo de información pública por un plazo de 15 días hábiles, que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas formular telemáticamente sus aportaciones o alegaciones.

Consta, además, en el expediente un certificado, de 22 de junio de 2021, de la DG de Participación Ciudadana, relativo al proceso de información/audiencia pública del Anteproyecto, en él que consta su puesta a disposición en el portal *web* de participación de la CAR, desde el 27 de mayo, hasta el 18 de junio, de 2021.

Finalizado el trámite, según señala el informe de la SGT actuante, de 28 de octubre de 2021, se recibieron alegaciones de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social (EANP); de la Asociación de Familias Numerosas de La Rioja (AFNR); y de la Asociación de Familias Monoparentales de La Rioja (ASFAM), que, en efecto, constan en el expediente.

En cuanto a la audiencia corporativa *opcional*, que contempla también el citado art. 36 LFAR, en el procedimiento que nos ocupa, cabe subrayar que su realización parece especialmente oportuna, a la vista del contenido de la norma proyectada.

En este sentido, como referíamos en el apartado D), el borrador del Anteproyecto fue sometido, el 7 de mayo de 2021, a *consulta de todas las entidades acreditadas en el Sector 'familia'*, si bien, en ese momento inicial, no se recibió observación alguna por su parte.

Ahora bien, como acabamos de ver, en esta fase general de audiencia pública, el hecho es que las alegaciones han sido presentadas, justamente, por Asociaciones que representan intereses directamente afectados por la norma en tramitación. Expresamente, además, la AFNR vincula sus alegaciones tanto a la "*invitación del Consejero*", como al "*llamamiento público*".

Por último, el Anteproyecto se ha sometido al preceptivo informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS), lo que, teniendo en cuenta el carácter pluripersonal de participación social de dicho órgano, sirve igualmente para tener por cumplido este trámite, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (cfr, p.e. nuestros Dictámenes D.22/07, D.38/14, D.26/15 y D.29/15, entre otros).

En conclusión, cabe considerar cumplido, tanto el trámite de audiencia pública, como el de audiencia de los interesados.

Finalmente, según señala el informe de la SGT actuante, de 28 de octubre de 2021, el texto del Anteproyecto, de conformidad con el art. 9-b) LTBGR (Ley 3/2014, de 11 de

septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja), se envió al portal *web* de transparencia del Gobierno de La Rioja, a efectos de su inclusión en el mismo.

No consta, sin embargo, en el expediente, la certificación acreditativa de su efectiva inclusión, siendo aconsejable que se complete este extremo.

## **H) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 LFAR:

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

*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 cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

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

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

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos por su orden cronológico: i) informe de la Jefe de Servicio de Promoción Cultural, de 3 de junio de 2021; ii) informe de la SGT de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, de 4 de junio de 2021; iii) informe de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, de 8 de junio de 2021; iv) informe de la SGT de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 21 de junio de 2021; v) informe de la Jefa de Servicio de Promoción Juvenil, de 30 de junio de 2021; vi) informe del CRSS, de 21 de septiembre de 2021; vii) informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de 8 de octubre de 2021; viii) informe de la DG de Control Presupuestario, de 14 de octubre de 2021; ix) informe de la SGT de la Consejería actuante, de 26 de octubre de 2021; y x) informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 28 de octubre de 2021.

Sobre el cumplimiento de esta fase procedimental cabe hacer las siguientes consideraciones:

**1/** En paralelo a la fase de audiencia pública, la SGT de la Consejería actuante solicitó informe del resto de Consejerías y a ello responden los cinco primeros informes citados.

**2/** Consta el preceptivo informe de la SGT, de 26 de octubre de 2021, que concluye en un juicio favorable del presente Anteproyecto de Ley, y propone continuar la tramitación del mismo.

En este informe, es donde se ha dado cuenta de las alegaciones que se han ido produciendo a lo largo de la tramitación y de su incorporación o no al texto del Anteproyecto; pero, a nuestro juicio, el expediente requiere, a esos efectos, que se aclaren o completen algunos aspectos: i) no se ha incorporado al expediente (pero convendría) el informe o informes que, cabe deducir, realizó la DGSS en relación con las diferentes alegaciones; y ii) se incluye un “Borrador 2”, de 27 de septiembre de 2021, y un “Borrador 3”, de 25 de octubre de 2021, en que, cotejando su tenor con el informe de la SGT, cabe deducir que se han incorporado las alegaciones emitidas y aceptadas hasta ese momento, pero ello no queda explicitado, lo que dificulta el seguimiento.

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente : i) relacione, de forma clara, las modificaciones operadas en cada fase o identifique las mismas en el propio texto del nuevo borrador; ii) incluya los informes sucesivos que éstas susciten (al margen de que se relacionen luego en un informe final); y iii) identifique, de forma precisa, a qué responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente.

**3/** Consta el preceptivo (*ex art. 51 LSSR, Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja*) informe del CRSS (Consejo Riojano de Servicios Sociales), de 21 de septiembre de 2021, que fue favorable, a salvo de una objeción.

**4/** Consta el preceptivo (*ex art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos*), informe del SOISP, de 8 de octubre de 2021, si bien no incluye ni hace referencia a la valoración de las cargas administrativas prevista en el art. 34.2 LAE (*Ley 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa*).

5/ Consta el preceptivo informe de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 24-09-2021, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja).

6/ El 27 de septiembre de 2021 se solicitó informe al CRCL (Consejo Riojano de Cooperación Local), de conformidad con lo dispuesto en el art.109-a) LALR (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja), si bien, según señala el informe de la SGT, de 26 de octubre de 2021, a esa fecha no se había el informe solicitado, por lo que, acertadamente, a juicio de este Consejo, se decide proseguir con las actuaciones propias de la tramitación de la norma, teniendo en cuenta las previsiones del art. 80 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas).

7/ Los Servicios Jurídicos, en su informe de 28 de octubre de 2021, no plantean ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

8/ A la vista de todo lo anterior, esta fase del procedimiento, sin perjuicio de las observaciones realizadas de índole aclaratoria o completiva del expediente, puede entenderse correctamente cumplida.

### **D) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

3. *En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 28 de octubre de 2021.

4. Por todo lo expuesto, se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 LGI.

### **Tercero**

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

### **1. Planteamiento general.**

A) La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

Es justamente, así, en el ámbito de sus competencias, en el que puede desarrollarse el objeto de esta ley: *“reconocer a las familias monoparentales como una forma de familia y articular una política integral para su apoyo y protección”* (art. 1 del Anteproyecto); y, por ende, cumplirse, en este ámbito, el mandato a los poderes públicos de la CAR, establecido en el art. 7.2 EAR’99, de *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”*; y *“remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”*; y, en particular, el mandato del art. 39.1 CE de *“asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia”*.

En este contexto, cabe también hacer mención al hecho (aun cuando, en este momento, no tenga relevancia jurídica) de que la *Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*, aprobada por el Parlamento de La Rioja (el 11 de abril



de 2019) y remitida a las Cortes Generales, en la que continua su tramitación final, entre los derechos sociales, recoge expresamente el Derecho a la protección de la familia en sus distintas modalidades (art. 14.5).

**B)** La CAR, en virtud de lo dispuesto en el art. 8.1. apartados 30, 31 y 32 EAR'99, tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales atendiendo a todos y cada uno de los aspectos que (innecesariamente) se individualizan y concretan en tales normas estatutarias; y ello incluye, en definitiva, la materia a que se refiere la norma proyectada.

No es discutido, así, que la competencia en materia social asumida por todos los EEAA, bajo diversas denominaciones (asistencia social, servicios sociales, bienestar social o desarrollo comunitario) incluye la protección y promoción de la familia.

La CE no identifica el *concepto de familia* protegida por el art. 39.1 CE (y tampoco lo ha hecho el legislador estatal), si bien el TC ha dejado claro que la noción de familia a la que se refiere dicho precepto constitucional, aunque incluye, obviamente, a la familia que se origina en el matrimonio (STC 45/1989, FJ 4), es más amplia, “*no sólo por la regulación diferenciada de ambas instituciones, sino también por el carácter tuitivo con el que la CE trata a la familia, ‘protección’ que responde a imperativos ligados al carácter ‘social’ de nuestro Estado (arts. 1.1 y 9.2 CE) y a la atención, por consiguiente, de la realidad efectiva de los modos de convivencia que en la sociedad se expresen*” (SSTC 222/1992, FJ 5; 116/1999, FJ 13; o 93/2013, FJ 8).

La noción de familia, en suma, como corresponde a una “*sociedad plural*”, no puede interpretarse de forma restrictiva. La familia (ha señalado el TC de modo ciertamente expansivo) “*es siempre un marco de solidaridades y de dependencias*” (STC 222/1992, FJ 4) y cobija, entre otras, a relaciones no basadas en el matrimonio (“*la que se constituye voluntariamente mediante la unión de hecho, afectiva y estable, de una pareja*”, STC 47/1993, FJ 3), o a relaciones sin descendencia (STC 222/1992, FJ 4).

Sentado lo anterior, corresponde ya a los poderes públicos, en nuestro caso al legislador riojano, articular, en su marco competencial, los instrumentos o medidas concretas para hacer efectivo el referido mandato constitucional de protección. A estos efectos, además, cabe diferenciar determinados tipos o géneros de familia en atención “*a criterios de necesidad relativa o a otros que resulten igualmente relevantes*” (STC 222/1992, FJ 4). La validez o no de las diferenciaciones normativas resultantes dependerá ya, únicamente, de su respeto del principio de igualdad jurídica del art. 14 CE, que, como es sabido, veta diferenciaciones discriminatorias o arbitrarias.

**C)** La competencia de la CAR en materia de asistencia y servicios sociales es, sin duda, el título competencial sustantivo o nuclear que ampara la aprobación del

Anteproyecto sometido a consideración, puesto que permite ya delimitar las tipologías de familia objeto de protección autonómica y establecer el ámbito de dicha protección.

No obstante, el Anteproyecto sometido a consideración tiene un claro tenor transversal y, en este sentido, incluye actuaciones y medidas de protección de las familias monoparentales de muy diverso espectro material: tributos, educación, transporte, vivienda, cultura, o integración laboral, a fin de lograr dicho objetivo (cfr. Capítulo IV. *Medidas de apoyo a las familias monoparentales*).

De modo, pues, que, adicionalmente, las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida “*política integral de apoyo a estas familias*” (art. 1 del Anteproyecto). Cabe, así, citar su competencia exclusiva en materia de tributos propios (art. 48 EAR’99); organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 8.1.1 EAR’99), vivienda (art. 8.1.16 EAR’99), cultura (art. 8.1.23 EAR’99); promoción del deporte (8.1.27 EAR’99); o la que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10 EAR’99).

## **2. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.**

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

Pues bien, en este ámbito, pueden llegar a tener especial relevancia los títulos competenciales estatales en materia de legislación civil (149.1.8 CE) tributos (arts. 133.1 y 149.1.16 CE); de seguridad social (149.1.17 CE); o educación (149.1.30 CE); pero, sin perjuicio de alguna observación particular que realizaremos a continuación, cabe concluir que las disposiciones incluidas en este Anteproyecto no inciden en los espacios que dichos títulos reservan a la acción estatal.

Por lo demás, a nivel estatal no se ha establecido tampoco ningún concepto o ámbito de protección de la familia monoparental, como condición básica que garantiza la igualdad *ex* art. 149.1.1ª CE, algo que (sin entrar ahora en su corrección competencial) se ha hecho, en cambio, en relación con las familias numerosas (cfr. la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas).

Sea como fuere, es pacífico que, si el Estado no ha establecido dichas condiciones básicas, no cabe imputar a la norma autonómica una vulneración abstracta del art. 149.1.1 CE (STC 247/2007, FJ 17).

### **3. Observaciones concretas de carácter competencial**

#### **A) Sobre el art. 17.**

En este precepto, el Anteproyecto establece que la CAR “*promoverá medidas tributarias de protección a las familias monoparentales*”, lo que, obviamente, al margen de que no se aluda a ello expresamente (sí lo hacen, en cambio, sus apartados 2 y 3), sólo puede proyectarse en el ámbito competencial que le corresponde en materia tributaria.

En suma, dichas medidas tributarias pueden *a priori* aplicarse a los tributos propios de la CA, con observancia de los límites constitucionales *ex arts.* 31, 156.1 y 157.2 CE, así como los resultantes de las Leyes estatales previstas en los arts. 133.2 y 157.3 CE (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA, y Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT). Y, con iguales límites (cfr. STC 65/2020, FJ 5), a los tributos estatales cedidos en los que se ostenten competencias normativas, debiéndose respetar en este caso, además, los términos de la ley de cesión del tributo (LOFCA; Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias; y, Ley 21/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión).

#### **B) Sobre el art. 24.**

El art. 24 prevé medidas de promoción e impulso para la “*integración laboral*”, ahora bien, ello se enmarca en el ejercicio de “*sus competencias*”. Y, en efecto, la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales (art. 8.1.30 EAR’99) habilita su contenido, que, por lo demás, no incide, en modo alguno, en la competencia estatal sobre “*legislación laboral*” (art. 149.1.7 CE), que -cabe recordar- no deja ningún espacio de regulación a las CCAA, “*las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal*” (STC 195/1996, FJ 11).

En relación con el impulso de las “*subvenciones a la contratación*”, es sabido (y ha sido doctrina reiterada del TC) que el ejercicio del *poder de gasto* autonómico debe ceñirse a su ámbito competencial (por todas, STC 39/1982, FJ 5). Pues bien, la CAR tendría esa capacidad subvencional de fomento en atención, de nuevo, a su competencia exclusiva en materia de *asistencia social*, sin perjuicio -va de suyo- del respeto de la legislación estatal vigente en materia subvencional.

#### **4. Observaciones relativas al marco normativo autonómico en el que se inserta el Anteproyecto.**

La adopción de una regulación unitaria e integral, en definitiva, de una ley transversal, está, sin duda, motivada por el ambicioso objetivo tuitivo perseguido por el Anteproyecto.

Pero tal técnica normativa obliga a un esfuerzo de evaluación de sus efectos sobre las normativas sectoriales vigentes. Y, en su caso, recomienda considerar aquellas adecuaciones que se estimen oportunas y coherentes. Ello evitará eventuales conflictos normativos en su fase de aplicación al mantener así el grado de certeza y seguridad jurídica requerido por este tipo de normas.

Si la colisión pudiere adivinarse con normas de igual rango legal, todo aconsejaría reflejar su tratamiento de modo expreso, mediante cualquiera de las técnicas jurídicas usuales, en el Anteproyecto que se dictamina. En concreto y a modo de supuesto-tipo, repárese en el informe emitido por la Consejería de Hacienda durante la tramitación del Anteproyecto. Y es que, en efecto, dado que su art. 17 establece que las familias monoparentales homologan su tratamiento tributario a las familias numerosas, parecería conveniente una revisión acorde de la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la CAR en materia de impuestos propios y tributos cedidos; e, igualmente, de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y precios públicos de la CAR. Ello despejaría cualquier duda y abonaría la certeza y seguridad jurídica de las normas en juego.

Por otro lado, sin perjuicio de la derogación de cualquier disposición contraria, incluida en la Disposición Derogatoria del Anteproyecto, la referida certeza aconseja también que sea la propia Ley la que, si procede, concrete dicho efecto derogatorio universal e indiscriminado en relación con normas convergentes o concurrentes.

Igualmente, deben evitarse el escenario conflictual en relación con normas sectoriales de rango inferior, mediante, en su caso, la realización de las necesarias modificaciones (por ejemplo, del art 11 del Decreto 24/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los Centros públicos y privados concertados que imparten Segundo ciclo de Educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y Bachillerato). Aun a sabiendas de que no es exigible un análisis general de todo el ordenamiento, parece necesaria una cierta exploración en aquellas normas que claramente, a la vista del objeto material del Anteproyecto, pueden ver puesta en cuestión su eficacia de modo parcial u oblicuo.

A estos efectos, puede resultar conveniente un esfuerzo dirigido a resolver las discrepancias que, en el mismo concepto central de familia monoparental, pueden

presentarse en normas riojanas vigentes que aluden al mismo concepto de modo no siempre homogéneo con el alcance que, autorizadamente, asigna el Anteproyecto a dicho término.

## **5. Recapitulación conclusiva.**

En conclusión, es clara la competencia autonómica para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende cual es definir el concepto de familia monoparental y sus subtipos; determinar el procedimiento para el reconocimiento jurídico de tal título; y establecer el conjunto o marco de medidas a adoptar de cara a su protección, en tanto, se trata de una estructura familiar que presenta un factor mayor de vulnerabilidad, de riesgo de exclusión social y pobreza, y evidencia singulares dificultades en el acceso al empleo y su compatibilización con las responsabilidades familiares.

### **Cuarto**

#### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

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

### **Quinto**

#### **Análisis del Anteproyecto**

##### **1. Observaciones de carácter formal.**

A la vista de la lectura del último borrador del Anteproyecto, este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de técnica o estilo normativo, desea formular algunas consideraciones de índole estrictamente formal, con el ánimo de aportar elementos de juicio que puedan resultar útiles tanto en la aprobación final del Proyecto de Ley, como en su ulterior tramitación parlamentaria.

A) El **art. 5.1 b)**, tiene una errata en su inciso final: “ejercicado”, debería ser “ha ejercido”.

B) En el **art. 6. 3**, se alude al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), incluidas las pagas extraordinarias o incluidas 14 pagas. Para evitar confusiones, y pese a que son expresiones equivalentes, debería usarse solo una de las dos expresiones y, sobre todo, incluirse también en las menciones del IPREM efectuadas por los arts. **6.3 c) 1º, 8 a) 1º, y 25**, en las que, en cambio, no se especifica este extremo.

C) A la vista de su contenido, parece más ajustado que el título del **art. 16**, sea “*Renovación y cancelación de los títulos*”, ya que el precepto se refiere a las dos hipótesis.

D) En el **art. 24**, la alusión a la incorporación de “*cláusulas familiarmente responsables*” en el marco de la negociación colectiva y planes de igualdad, presenta un grado de vaguedad e indeterminación que hace muy difícil determinar su contenido.

Por otro lado, y a diferencia del resto de preceptos de este capítulo, las medidas de promoción e impulso prescritas no se vinculan de modo expreso a la familia monoparental, lo que puede propiciar una interpretación extensiva de las mismas.

E) El Anteproyecto define (art. 5) y alude a lo largo de todo su articulado a la “*persona responsable de la unidad familiar*”, puede, por ello, inducir a error que, en cambio, el **art. 26** se refiera a “*las personas titulares de unidades familiares*”, en relación a las obligaciones de comunicación y presentación de documentación.

F) Por último, el Anteproyecto, en los **arts. 4 y 6**, se remite a determinados “*párrafos*” de artículos, cuando lo habitual, y recomendable en aras de la claridad normativa, es utilizar, dado que los párrafos se hallan numerados, el término “*apartado*”. Esta referencia a párrafos y no a apartados puede resultar aún más confusa si observamos que, por el contrario, los **arts. 8, 25, 26 y 27**, vuelven a usar, a estos efectos, el término “*apartado*”.

## **2. Observaciones concretas al articulado.**

### **A) Sobre el art. 4.1 y 2**

El art. 4.1 establece el concepto de familia monoparental, concepto al que se equiparan o asimilan, en el apartado 2, seis supuestos o situaciones singulares. No obstante, en el caso de estos **supuestos equiparados**, el apartado 2 los ciñe “**a los efectos de esta Ley**”.

A juicio de este Consejo, sin embargo, no se acaba de entender, y puede generar confusión, introducir dicha restricción sólo en ese segundo apartado.

Por otro lado, teniendo en cuenta que estamos, justamente, en una Ley cuyo objeto es definir este modelo familiar en el ámbito de la CAR y, a su vista, disponer de modo integral las medidas de apoyo y protección que deben adoptar los poderes públicos autonómicos, no parece que dicha cláusula tenga tampoco especial relevancia. Más aun, en ausencia de una definición estatal de familia monoparental.

### **B) Sobre el art. 8.**

El art. 8 establece **dos categorías de familia monoparental** (“especial” y “general”) y concreta los requisitos exigidos por cada una de ellas, que, según afirma la Exposición de Motivos, *“tendrán un tratamiento diferenciado en la protección fijada legalmente”*.

Lo cierto es, sin embargo, que el art. 8 no refiere expresamente el objeto o finalidad de esta clasificación, ni se usa tampoco más adelante como criterio para singularizar o ponderar las medidas concretas de apoyo a las familias previstas en el Capítulo IV.

Por lógica, el sentido de esta clasificación no puede, en efecto, ser otro que servir de elemento diferenciador de los beneficios, ventajas o instrumentos de apoyo previstos por la Ley y, en su caso, satisfacer las exigencias de igualdad jurídica; pero ello debería consignarse expresamente en el propio precepto, no bastando la alusión realizada en la Exposición de Motivos.

### **C) Sobre los arts. 16.2, 26 y 27.**

El art. 16.2 aclara, en relación con lo dispuesto en su apartado primero que *“También deberá **renovarse o cancelarse** (el título) cuando alguna de las personas dependientes económicamente de la persona responsable de la unidad familiar deje de cumplir las condiciones para figurar como integrante de la familia monoparental, **aunque no implique modificación de la categoría en que esté clasificada o la pérdida de tal condición**”*.

Pero, si atendemos a lo dispuesto en el art. 26, en orden a las **obligaciones de comunicación**, puede observarse que vienen referidas, exclusivamente, a *“las **variaciones de las circunstancias familiares o personales siempre que éstas se hayan de tener en cuenta a los efectos de la modificación o de la extinción del derecho al título**”*. Y, consecuentemente con lo anterior, el art. 27.2 establece, como **infracción leve**, *“la falta de comunicación al órgano competente de cualquier **variación** que se produzca en la familia que deba ser tenida en cuenta a efectos de la modificación o extinción del derecho al título”*.

Así las cosas, no quedan precisados los efectos de la obligación prevista por el art. 16.2, de renovar o cancelar el título, en caso de que alguna persona dependiente dejase de cumplir alguna de las condiciones exigidas, aun cuando ello no implique modificación de categoría o pérdida de la condición. Ello puede abrir un escenario conflictual en fase de aplicación.

#### **D) Sobre los arts. 17 a 25.**

Este Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de que las medidas de apoyo previstas en los citados artículos, en algunas ocasiones, se hallan referidas a las “*familias monoparentales*” (arts. 17, 21, 23 y 25), mientras que, en otras, se habla de “*familias monoparentales o equiparadas*” (arts. 18, 19, 20 y 22), término que, en una interpretación sistemática, nos lleva a los supuestos singulares de familia monoparental previstos por el art. 4.2.

Nada debe objetarse si ello se debe a un criterio justificado de oportunidad, que no nos corresponde juzgar, pero debe corregirse si no era esa la intención del Anteproyecto, dado que, por ejemplo, con la actual redacción de estos preceptos los supuestos de *familia monoparental equiparada* quedan fuera del apoyo en materia de servicios sociales (art. 23), puesto que éste únicamente se refiere, sin más, a las *familias monoparentales*.

#### **E) Sobre el art. 25.**

En este precepto se establecen los requisitos para el acceso a las “*medidas de apoyo de naturaleza económica*” previstas para las *familias monoparentales* (como hemos señalado antes, no se menciona a las “*equiparadas*”), por la Ley y su desarrollo reglamentario.

Pues bien, es notorio el alto grado de indeterminación que presenta la expresión “*medidas de apoyo de naturaleza económica*”, sería, por tanto, aconsejable que se acotase o precisase el ámbito de aplicación de este precepto. Conviene tener presente, además, que esta disposición determina la posibilidad misma de ser beneficiario de las medidas de apoyo en cuestión, lo que puede abrir un nuevo foco conflictual en su desarrollo.

Por ello, a juicio de este Consejo, la indeterminación de esta referencia (puesta ya de manifiesto durante la tramitación de la norma por el SOISP), sólo en parte puede resultar paliada entendiendo, tal y como hace la DGSS, que “*en el momento de desarrollar la ley por esta Consejería procederá a señalar que medidas de apoyo son consideradas de carácter económico*”.



## **F) Sobre la DA 3ª.**

La DA 3ª habilita al Gobierno para *adaptar* las disposiciones necesarias para *adoptar* normas de política fiscal. Esta redacción es confusa, y quizá innecesaria, porque el Gobierno no puede tener más competencias en materia fiscal que las que le confiere el Estatuto de Autonomía y el bloque de la constitucionalidad en esta materia y, además, está sujeto al principio de reserva de ley en materia tributaria.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en este dictamen para completar el expediente de elaboración.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

### **Tercera**

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo.

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