

En Logroño, a 19 de julio de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia telemática de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz y del Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios; y presencial de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**35/21**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excm. Sra. Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030 del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de la Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el presente dictamen, utilizamos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap. = apartado (de un precepto).
- art/s= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- Consejería actuante= Consejería de de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- D.= Dictamen (del CCR).
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición final.
- DT= Disposición transitoria.
- DG= Dirección General.
- DGCP= Dirección General de Control Presupuestario
- DGI= Dirección General de Igualdad.
- DUE.= Directiva de la UE.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).
- LAER'14= Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación

administrativa.

-LCCR'01= Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.

-LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.

-LGI'03= Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

-LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.

-RCCR'02= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

-RD= Real Decreto.

-RUE= Reglamento de la UE.

-SGT= Secretaria General Técnica.

-SOIPS= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos.

-STC= Sentencia del TC.

-TC= Tribunal Constitucional.

-UE= Unión Europea.

## Segundo

La Excm. Sra. Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030 del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Resolución de la consulta pública, de 15 de marzo de 2021, de la SGT de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Alegaciones a la consulta previa, de 16 de junio de 2021 (según fecha del índice del expediente), de los colectivos Ultravioleta y varios.
- Aportaciones a la consulta previa, de 16 de junio de 2021 (según fecha del índice del expediente), del Colectivo Resistencia Feminista.
- Aportaciones a la consulta previa, de 16 de junio de 2021 (según fecha del índice del expediente), del C.L.F.L.T.
- Informe sobre los encuentros del proceso participativo “Hacia la ley de igualdad”, de 17 de junio de 2021 (según fecha del índice del expediente), de la DG de Participación y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Resolución de 15 de marzo de 2021 y certificado de la DG de Participación y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, relativos al proceso de consulta pública efectuado del 15 de marzo de 2021 al 15 de junio de 2021.
- Resolución de inicio, de 18 de noviembre de 2021, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.

- Borrador inicial (*primer borrador*), de 18 de noviembre de 2021, según fecha del índice del expediente (sin indicaciones del órgano emisor).
- Informe de impacto por razón de género, de 19 de noviembre de 2021, de la DGI, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Memoria justificativa, de 19 de noviembre de 2021, de la DGI, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Formación del expediente, de 30 de diciembre de 2021, de la SGT de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Primera Memoria, de 30 de diciembre de 2021, de la SGT de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Resolución del trámite de audiencia, de 3 de enero de 2022, de la SGT de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Alegaciones presentadas por el Ayto. de Logroño, la FER, diferentes sindicatos y asociaciones, entre el 13 de enero y el 4 de febrero de 2022.
- Informe, de 26 de enero de 2022, del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, en relación a las alegaciones presentadas por sus miembros (FER, Consejo Sectorial de Infancia y Asdolescencia y CCOO).
- Certificado del trámite de audiencia, de 27 de enero de 2022, de la DG de Transparencia y Buen Gobierno, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Informe núm. 1/2021-2022, de 28 de enero de 2022, del Consejo Escolar de La Rioja, de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Aportaciones, de 31 de enero de 2022, del Colegio Oficial de Trabajo Social de La Rioja.
- Aportaciones, de 4 de febrero de 2022, de la Comisión Técnica y de la red de referentes contra la violencia de género.
- Informe del trámite de audiencia, de 23 de febrero de 2022, de la DGI, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Borrador de la Ley tras los trámites de audiencia (*segundo borrador*), de 23 de febrero de 2022, según fecha del índice del expediente, (sin indicaciones del órgano emisor).
- Informe de formación del expediente, de 1 de marzo de 2022, de la SGT de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Informe tras las aportaciones de las distintas Consejerías del Gobierno de La Rioja, de 23 de marzo de 2022, de la DGI, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Borrador tras las aportaciones de las Consejerías (*tercer borrador*), de 23 de marzo de 2022, según fecha del índice del expediente (sin indicaciones del órgano emisor).

- Informe, de 4 de abril de 2022, del SOISP de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Informe de modificaciones tras el informe del SOISP, de 12 de abril de 2022, de la DGI, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Borrador tras el informe del SOISP (*cuarto borrador*), de 12 de abril de 2022, según fecha del índice del expediente, (sin indicaciones del órgano emisor).
- Informe de la DGCP, de 27 de abril de 2022, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Informe, de 4 de mayo de 2022, de la DG de Empleo, Diálogo Social y Relaciones Laborales, de la Consejería de Derarrollo Autonómico.
- Alegaciones, de 10 de mayo de 2022, de la DG de Desarrollo Rural y Reto Demográfico, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población.
- Informe, de 11 de mayo de 2022, de la DG de Humanización, Prestaciones y Farmacia, de la Consejería de Salud.
- Informe, de 13 de mayo de 2022, de la DG de Justicia e Interior, de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
- Informe, de 16 de mayo de 2022, de la DG de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio.
- Informe, de 18 de mayo de 2022, de la SGT de Salud.
- Informe, de 19 de mayo de 2022, de la DG de Servicios Jurídicos.
- Memoria final, de 25 de mayo de 2022, de la SGT de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 31 de mayo de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 1 de junio de 2022, la Excma. Sra. titular de la Consejería actuante 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 2 de junio de 2022, 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.

Con posterioridad a la petición de dictamen, se nos ha remitido un informe de la DGI, de 28 de junio de 2022, en el que se identifica el coste de las medidas previstas por el Anteproyecto.

### **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**

#### **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), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, 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. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.*

*3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este 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 de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”.

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.

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 sus disposiciones 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 concurran 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 la Memoria final, y queda acreditado mediante un certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana obrante en el expediente, 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 15 de marzo y 15 de junio de 2021, si bien no se recibió en ese período ninguna aportación.

No obstante, mediante correo electrónico, se recibieron comentarios y aportaciones de diversas asociaciones y colectivos. El proceso de consulta se amplió, además, según consta en la Memoria justificativa de 19 de noviembre de 2021, hasta el 24 de junio, realizándose diversos encuentros y reuniones con asociaciones y colectivos de interés, sindicatos e instituciones.

Las aportaciones recibidas constan en el expediente (véanse fols. 258 y ss.).

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

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

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

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 18 de noviembre de 2021 de la Excm. Sra. Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030, que es la titular de la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a “*políticas de igualdad en toda la acción del Gobierno*”, según 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.

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 de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, 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 el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Asimismo, encomienda a la DGI la elaboración del primer borrador de la norma y de la memoria administrativa.

### **C) Anteproyecto.**

El art. 34.1 de la 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 de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

### **D) Memoria inicial e informe de impacto por razón de género.**

El art. 34.2 de la LFAR 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”*.

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta una primera Memoria justificativa, de 19 de noviembre 2021, de la DGI, que cumple ampliamente las exigencias previstas por el citado precepto: analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; se pronuncia sobre su oportunidad; describe las consultas públicas efectuadas con carácter preliminar y sus efectos sobre la redacción del texto normativo; los documentos y normas que se han tenido en cuenta (Diagnóstico de Género de la CAR de 2017 y normativa estatal y autonómica vigente en la materia); y las aportaciones recibidas por el resto de Consejerías.

La Memoria incluye también un estudio de cargas administrativas, *ex art. 28* de la Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa, que entiende no conlleva la norma proyectada.

Finalmente, en un informe independiente de la misma fecha, la DGI examina el impacto de género del borrador inicial de este Anteproyecto, a la vista de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

### **E) Estudio económico.**

El art. 34.3 de la 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 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 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 ya citada Memoria inicial de la DGI incluye un estudio del impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada.

En esencia, dicho impacto se cifra en la eventual necesidad de incorporar un empleado del Grupo A1 en la unidad administrativa de igualdad que se prevé crear en cada una de las

Consejerías existentes, ya que, las diversas acciones transversales previstas en el la norma, se entiende que deberán ser sufragadas “*a través del presupuesto ordinario asignado a cada una de las consejerías*”, contándose, además, que algunas ya se están desarrollando en la actualidad.

Sin embargo, dicha valoración no coincide con la efectuada en el informe de la DGCP de 27 de abril de 2022. En él, se incluye, sin ánimo exhaustivo una amplia relación de preceptos que supondrán un “*aumento del gasto público y, en consecuencia, impacto en las cifras de déficit público*”, tal y como, por otro lado, reconoce el propio Anteproyecto en su art. 11.

Así las cosas, a fin de poder realizar una valoración completa de la nueva norma, el informe recomienda completar el expediente con la siguiente información: i) identificación de las medidas previstas en la ley que ya se están desarrollando y su coste; ii) identificación de las medidas previstas en la ley que son novedosas y la previsión de su coste; y iii) previsión de financiación externa.

Sin perjuicio de lo anterior la DGCP entiende informado el mismo a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración 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.

En relación con la solicitud efectuada de información económica adicional, la Memoria final de la SGT actuante, de 25 de mayo de 2022, indica que el 28 de abril se solicitó información al respecto a las Consejerías. El 17 de mayo, finalizado el plazo habilitado, la DGI solicitó a la SGT actuante continuar la tramitación de la norma, en tanto se completaba la información económica requerida (hasta esa fecha se habían recibido informes de cuatro Direcciones Generales y dos Secretarías Generales Técnicas).

En esta cuestión, este Consejo no puede sino mostrar su acuerdo con la DGCP, pues el contenido dispositivo del anteproyecto evidencia, en efecto, que, coincidiendo con su eventual entrada en vigor, la Administración autonómica habrá de llevar a cabo actuaciones en distintos ámbitos de intervención, dirigidas al objetivo perseguido de lograr una igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, en un sentido más amplio que el exigido hasta el momento por nuestra legislación autonómica y la normativa estatal.

Por otra parte, el Anteproyecto impone igualmente a los Ayuntamientos concretas obligaciones que tendrán impacto en términos de incremento de su gasto público (cfr. arts. 7 y 11).

En definitiva, al margen de que, desde un punto de vista estrictamente formal, pudiera darse por cumplido este trámite, consideramos que el Anteproyecto tendrá un claro impacto presupuestario, tanto en el ámbito de la CAR como en el de los municipios riojanos y, en tal sentido, el expediente debía completarse con un estudio económico completo, en los términos ya indicados por la DGCP.

Finalmente, así se ha hecho y el centro gestor, tras recibir informes de todas las Consejerías, ha remitido con posterioridad al Consejo consultivo un informe de la DGI, de 28 de junio de 2022, en el que se identifican las medidas previstas por el Anteproyecto y su coste.

Las nuevas medidas a adoptar en esta política pública implicarían un incremento de gasto público actual que se estima en un total de 839.329, 87 euros, atendiendo a la previsión de financiación externa a través de los fondos europeos (585.295 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 observaran 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 30 de diciembre 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 vieren 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 concurren 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); y iv) 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 que nos ocupa, vaya por delante que, en línea con lo expuesto, se ha dado cumplimiento de este trámite de forma muy intensa.

Por un lado, el 3 de enero de 2022 la SGT actuante dictó Resolución por la que se procedió a abrir un periodo de información pública, en el portal *Participa* de la página web del Gobierno de La Rioja, por un plazo de 15 días hábiles, que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas formular telemáticamente sus aportaciones o alegaciones.

Según señala el Certificado de la DG de Transparencia y Buen Gobierno el Anteproyecto estuvo a disposición pública entre los días 5 y 26 de enero de 2022 y, en ese plazo, se recibieron cinco aportaciones ciudadanas [Asociación Riojana de Agricultores y Ganaderos (ARAG-ASAJA), Asociación de la industria del calzado y conexas de La Rioja (AICCOR), Asociación para la promoción, investigación, desarrollo e innovación

tecnológica de la industria del calzado y conexas de La Rioja (Centro Tecnológico del Calzado de La Rioja –CTCR), la Cámara de Comercio de La Rioja, Industria Servicios de La Rioja, y un particular].

Por otro lado, según consta en el informe sobre el trámite de audiencia de la DGI, de 23 de febrero de 2022, se recogieron también las aportaciones presentadas a través del registro electrónico del Gobierno de La Rioja de diversas entidades, al hilo de la información pública disponible en la página web (*audiencia pública o general*), o de la notificación expresa de la apertura del trámite de audiencia a una extensa relación de organismos, instituciones y asociaciones relacionadas o de interés (*audiencia corporativa*).

A fecha 10 de febrero —continúa el citado informe—, finalizado el plazo para la presentación de las consideraciones al texto de la entidad que recepcionó, en último lugar, la notificación, se recibió respuesta de más de 40 (Ayuntamiento de Logroño, Asociaciones, Federaciones y Fundaciones, órganos colegiados, organizaciones sindicales y otros. Cfr. fols. 352 y ss. de expediente).

Tras el examen y valoración de todas las aportaciones recibidas, la DGI incorporó algunas al borrador y rechazó el resto por diversos motivos, dando lugar al *segundo borrador del Anteproyecto* (23 de febrero de 2022), que consta en el expediente.

Por último, dado que el tenor de las aportaciones aceptadas podía interferir en el ámbito competencial de otras Consejerías, el 1 de marzo de 2022, la SGT abrió un nuevo trámite de informe de éstas. El 23 de marzo de 2022 la DGI emite informe relativo a las nuevas alegaciones de las Consejerías y redacta el *tercer borrador del Anteproyecto* con las modificaciones introducidas en esta fase.

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

Según el artículo 38 de la 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”.*

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes preceptivos de:

1/ El SOISP (*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*), de 4 de abril de 2022. En él no se incluye la valoración de las cargas administrativas prevista en el art. 34.2 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, dado que entiende, al igual que la Memoria inicial de la DGI, que la norma proyectada no conlleva el establecimiento de traba administrativa alguna.

2/ La DGCP, de 27 de abril de 2022, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

3/ Y los Servicios Jurídicos, de 19 de mayo de 2021, que no plantea 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.

Igualmente, a través de la Consejería competente, se ha recabado informe de diversos órganos de participación:

1/ Consejo Riojano de Servicios Sociales, que emitió su informe en fecha 26 de enero de 2022. Conviene advertir a este respecto que, a tenor del art. 51. de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, entre sus funciones se encuentra, justamente, sin mayor especificación, la de “2. *Informar con carácter previo a la aprobación de: a) Anteproyectos de ley en materia de servicios sociales*”.

De esta forma, al margen del carácter transversal de la norma proyectada, su apreciable incidencia en los servicios sociales autonómicos (véase art. 53), fundamenta que el informe que nos ocupa pueda ser conceptuado de preceptivo y no meramente facultativo, tal y como se da a entender en el expediente.

2/ Consejo Escolar de La Rioja, que emitió su dictamen el 28 de enero de 2022.

A este respecto, el art. 7. 1 de Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja establece que *“Serán sometidos preceptivamente a consulta del Consejo Escolar de La Rioja, con carácter previo a su aprobación, los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que revistan la forma de decreto, para la programación general de la enseñanza no universitaria, que elabore la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de educación”*.

Una interpretación estricta del citado precepto permite eludir la preceptividad de este dictamen al no ser la Consejería de Educación la Consejería actuante y no tener por objeto primario la programación general de la enseñanza.

Con todo, a la vista las relevantes previsiones que contemplan los arts. 23 y ss. del Anteproyecto, en opinión de este Consejo, en una interpretación finalista del citado art. 7.1, cabría incluso defender el carácter preceptivo del dictamen de este órgano consultivo.

Sea como fuere, la intervención del Consejo Escolar se ha verificado y, por ende, con ella se da igualmente efectividad a la audiencia corporativa prevista en el art. 36 LFAR.

**3/ Consejo Riojano de Salud.** En este caso, no consta la recepción de informe.

Su intervención se solicitó a la Consejería competente —según señala la Memoria final de 25 de mayo de 2022— conforme a lo dispuesto en el Decreto 29/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan los órganos de participación ciudadana en el Sistema Público de Salud de La Rioja, si bien es cierto que, entre las funciones de este órgano consultivo previstas en su art. 9, no se prescribe la de informar proyectos normativos, sino la de *“Recibir información de la Consejería de Salud sobre los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones reglamentarias que afecten a las competencias y organización sanitarias”*.

**4/ Consejo Riojano de Cooperación Local.** La Memoria final señala *“que no se pronuncia al respecto”*.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo desea subrayar que, a pesar del carácter potestativo que parece atribuir a su informe el órgano gestor, a la vista de las funciones que tiene atribuidas (art. 109 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja: *“(a) Emitir informe sobre los anteproyectos de leyes y decretos que conciernan al régimen local”*), este informe tendría carácter preceptivo, dada la apreciable incidencia de la norma proyectada en el régimen local.

No obstante, lo anterior, conviene señalar también que el Anteproyecto fue remitido a todos los ayuntamientos de La Rioja, recibándose alegaciones del Ayuntamiento de Logroño el 17 de enero de 2022.

A la vista de todo lo anterior, esta fase puede entenderse correctamente cumplida.

#### **I) 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 25 de mayo de 2022.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR.

### **Tercero**

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

##### **1. Competencias de la CAR.**

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: “*hacer efectivo y real el derecho constitucional de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de La Rioja, para avanzar hacia una sociedad más justa, libre y democrática*” (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 de nuestro Estatuto, 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...*”.

En este contexto, cabe también hacer mención al hecho —aun cuando no tenga en este momento relevancia jurídica— de que la *Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*, aprobada por el Parlamento de La Rioja y remitida a las Cortes Generales, en la que continua su tramitación final, establece expresamente, en el ámbito del derecho a la igualdad por razón de género, que los poderes públicos de La Rioja “*garantizarán lo dispuesto en los apartados anteriores, asegurando la transversalidad del principio de igualdad en todas sus políticas, promoviendo acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como el respeto a la identidad de género y sexual*”. Esa proposición ya fue objeto de análisis por nuestra parte en el D.30/19 en el que calificábamos la igualdad, más que como una materia de competencia de la Comunidad, como un mandato a los poderes públicos (FJ.7.19).

**B)** La consecución del objetivo perseguido por la Ley se vehicula formalmente a través de 70 artículos, distribuidos en un Título Preliminar y otros cuatro Títulos, dos disposiciones adicionales (DDAA), dos disposiciones transitorias (DDTT), una disposición derogatoria (DD) y dos disposiciones finales (DDFF).

Como acierta a expresar la Exposición de Motivos, la Ley aspira a conseguir la igualdad real y efectiva, “*a través de un conjunto de medidas de acción específica en distintos ámbitos de intervención, e instaurando y, en su caso, reforzando, mecanismos concretos para conseguir que los poderes públicos lleven a cabo políticas y actuaciones destinadas a erradicar el fenómeno de la desigualdad entre mujeres y hombres*”.

Más en concreto, el Título Preliminar de “*Disposiciones generales*”, acoge el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, definiciones, los principios generales que habrán de orientar las actuaciones de los poderes públicos en el ámbito de la CAR.

El título I se dedica a las “*Competencias, funciones, organización, coordinación y financiación*”. El capítulo I se refiere a las competencias y funciones atribuida a la Administración de la CAR y a la regulación relativa a las entidades locales. El capítulo II, en materia de organización y coordinación, ordena la designación en cada Secretaría General Técnica de una “*unidad de igualdad*” y declara que la Comisión Interdepartamental para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, es el órgano colegiado de coordinación para la aplicación del principio de igualdad en todas las políticas de la Administración General de la CAR y sus organismos públicos.

El título II (“*Promoción de la igualdad*”) establece un amplio abanico de medidas para la integración de la igualdad de género en las políticas públicas: enfoque de interseccionalidad, plan estratégico, estadísticas, estudios, lenguaje o comunicación; y, en particular, medidas de promoción de la igualdad en la actuación administrativa: representación equilibrada en los órganos de la Administración de la CAR, la realización de informes de impacto de género en la elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general y de los presupuestos de la CA, contratación pública, subvenciones o formación en materia de igualdad de hombres y mujeres del personal al servicio de la Administración.

El título III, a lo largo de sus diez capítulos, está destinado a las medidas para promover la igualdad de género en diversos ámbitos de intervención: educación; cultura y deporte; trabajo y empleo; conciliación de la vida laboral, familiar y personal; salud; bienestar social; cooperación al desarrollo; urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, medioambiente y desarrollo rural; participación social y política; y medios de comunicación, sociedad del conocimiento y de la información, nuevas tecnologías y publicidad.

Por último, el título IV desarrolla el régimen sancionador en la materia.

C) Tal y como ha reiterado nuestro TC “*La delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida*” (STC 159/2016, FJ 2).

En el marco de la obligación de todos los poderes públicos *ex art. 9.2 de la CE* de promover la igualdad real y efectiva, en este caso de mujeres y hombres, aquéllos han venido estableciendo, en efecto, acciones y políticas públicas que afectan a un considerable número de ámbitos sectoriales (participación política y social de las mujeres; educación, cultura y conocimiento; trabajo, empleo y empresa; políticas sociales; medio ambiente, urbanismo, vivienda y movilidad; justicia y seguridad; estadísticas y estudios).

En este sentido, buena parte de las medidas previstas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico se hallan habilitadas por el título competencial correspondiente a la materia regulada. En suma, *“El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia”* (STC 159/2016, FJ 2).

En definitiva, nadie duda hoy de la competencia de las CCAA para legislar en materia de igualdad, a fin de paliar situaciones de discriminación y desigualdad histórica y, dentro de éstas, obviamente, la sufrida por la mujer. De hecho, prácticamente todas las CCAA cuentan ya con leyes dedicadas específicamente a este fin.

Es más, la finalidad de conseguir que la igualdad de mujeres y hombres sea una realidad en cualquier ámbito social, político o económico, requiere un planteamiento transversal y técnicas de igualación o compensación en numerosos sectores que, justamente, son de competencia autonómica. Y es que, en general, la efectividad de los derechos fundamentales y, en particular, el de la igualdad depende hoy en buena medida de las CCAA, ya que ellas son también, en esencia, artífices de la consecución del Estado Social de art. 1.1 de la CE.

El perfil del Anteproyecto que examinamos es el expuesto. En el ámbito de competencias de la CAR, la norma proyectada establece medidas de acción específica que afectan a numerosos sectores, a fin de lograr su objetivo explícito de hacer efectivo y real la igualdad de hombres y mujeres de un modo integral (*“Artículo 5.1. Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja garantizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en los términos previstos en esta ley. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía, la competencia normativa y de ejecución en materia de igualdad entre mujeres y hombres y la coordinación con la Administración General del Estado y las entidades locales en el ejercicio de las competencias que les sean propias”*).

Se prevén así actuaciones y medidas de muy diverso espectro material: educación; cultura y deporte; trabajo y empleo; conciliación de la vida laboral, familiar y personal; salud; bienestar social; cooperación al desarrollo; urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, medioambiente y desarrollo rural; participación social y política; o medios de comunicación, sociedad del conocimiento y de la información, nuevas tecnologías y publicidad.

De modo, pues, que las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida política transversal frente a la discriminación de las mujeres. Cabe así citar su competencia exclusiva

en materia de “*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” (art. 8.Uno.1), “*publicidad*” (art. 8.Uno.14), “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” (art. 8.Uno.16), “*investigación científica y técnica*” (art. 8.Uno.21); “*cultura*” (art. 8.Uno.23), “*deporte*” (art. 8.Uno.27), “*asistencia y servicios sociales*” (art. 8.Uno.30, 31 y 32); y las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito medioambiental (art. 9.1); de los medios de comunicación (art. 9.6); local (art. 9.8); sanitario (art. 9.5) o educativo (art. 10).

Por último, también en este punto cabe señalar que la reforma estatutaria, en tramitación, singulariza esta materia en la relación de competencias exclusivas asumidas por nuestra Comunidad: “*Políticas que promuevan la igualdad entre el hombre y la mujer para erradicar la discriminación por razón de sexo, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye la Constitución*” (art. 37.41).

**D)** En conclusión, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

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

**A)** 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.

**B)** Sabido es que, en la lucha por la igualdad efectiva de hombres y mujeres, confluye la actuación internacional, europea, estatal, autonómica o local.

La propia exposición de motivos de la norma sometida a dictamen se hace eco de lo anterior y cita diversos instrumentos normativos internacionales y comunitarios al respecto.

Puede resultar, además, oportuno recordar que nuestra jurisprudencia constitucional ha venido reiterando, en el marco de los arts. 14 y 9.2 de la CE, que los poderes públicos pueden adoptar medidas de trato diferenciado, justamente con el fin de promover las condiciones que posibiliten la igualdad efectiva de los colectivos tradicionalmente discriminados (por todas, STC 198/2012, FJ 3).

Dentro de estos colectivos se encuentra obviamente el de las mujeres. Como ha subrayado el TC (Sentencia 3/2007, FJ 2):

*“ha de recordarse que el art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes*

*públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, de suerte que, para introducir diferencias entre ellos, deba existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas. Sin embargo, la virtualidad del art. 14 CE no se agota en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que, a continuación, el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones concretos de discriminación. Esta referencia expresa a tales motivos o razones no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 6), pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2; 17/2003, de 30 de enero, FJ 3). En tal sentido, este Tribunal ha venido declarando la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados en los que operan como factores determinantes los concretos motivos o razones de discriminación que dicho precepto prohíbe, al tratarse de características expresamente excluidas como causas de discriminación por el art. 14 CE, como por ejemplo, la discriminación por razón de sexo (entre otras, SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 6; 145/1991, de 1 de julio, FJ 3; 147/1995, de 16 de octubre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8)”.*

En suma, son legítimos los tratamientos preferenciales o favorecedores de las mujeres conforme al mandato constitucional de promoción de la igualdad del art. 9.2. Algo que se ha confirmado incluso en el supuesto de la exigencia de paridad electoral.

La STC 13/2009 (FJ 10) nos ofrece un ilustrativo resumen de la doctrina constitucional al respecto:

*“la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico –inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado Social que ese ordenamiento reviste, pero también, a la de Estado de Derecho– no sólo se traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva» (STC 216/1991, de 14 de noviembre, FJ 5). En otros términos, «el art. 9.2 CE expresa la voluntad del constituyente de alcanzar no sólo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, al ser consciente de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad; por ello el constituyente completa la vertiente negativa de proscripción de acciones discriminatorias con la positiva de favorecimiento de esa igualdad material» (STC 12/2008, FJ 4). El art. 9.2 CE, en definitiva, «encomienda al legislador la tarea de actualizar y materializar la efectividad de la igualdad que se proyecta, entre otras realidades, en el ámbito de la representación, correspondiendo a este Tribunal Constitucional la función de examinar si las decisiones adoptadas al respecto son acordes con el marco constitucional aquí definido. ... Del art. 9.2 CE, y de la interpretación sistemática del conjunto de preceptos constitucionales que inciden en este ámbito, deriva la justificación constitucional de que los cauces e instrumentos establecidos por el legislador faciliten la participación de todos los ciudadanos, removiendo, cuando sea preciso, los obstáculos de todo orden, tanto normativos como estrictamente fácticos, que la impidan o dificulten y promoviendo las condiciones garantizadoras de la igualdad de los ciudadanos. En este punto cabe añadir que la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación*

*efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía» (STC 12/2008, FJ 4)”.*

En este contexto, hay que situar la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH), la cual, al margen del desarrollo de las Directivas europeas atiende y regula de forma transversal el derecho a la igualdad de las mujeres. Esta, junto a diversa normativa en materia laboral (Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo; Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo; y Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres), resultan obviamente insoslayables de cara a nuestro análisis del Anteproyecto remitido.

Conviene tener presente, que el Anteproyecto que ahora examinamos —al igual que la LOIMH— no aborda —pese a referirse a ella en algunas ocasiones— la violencia de género como manifestación de la desigualdad, perspectiva ésta que ya cuenta con una ley particular en nuestra Comunidad (Ley 3/2011, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja), cuya sustitución, además, se ha articulado ya en otro Anteproyecto que este Consejo tuvo ocasión de examinar hace unos meses (D. 50/2021) de forma, pues que podemos dejar de lado ahora la LO 1/2004, de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género.

A pesar de ese extenso marco normativo estatal, como es sabido, no existe una reserva competencial formal a favor del Estado en la materia específica de igualdad género, pero no es necesario tampoco insistir en el hecho de que el art. 149.1 reserva al Estado diversos títulos competenciales que le habilitan para intervenir, incidir o condicionar esta materia. El propio TC, subraya, en este sentido, que *“si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como un título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento”* (STC 159/2016, FJ 2).

La Disposición final primera de LOIMH lo evidencia de forma precisa, justificando sus disposiciones: i) como regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el art. 149.1.1ª de la CE; ii) normas básicas de acuerdo con los arts. 149.1.16ª, 149.1.17ª, 149.1.18ª 149.1.27ª, 149.1.30ª; y iii) legislación civil, mercantil y laboral *ex* arts. 149.1.6ª, 149.1.7ª, 149.1.8ª.

En efecto, de cara a una regulación autonómica en este ámbito, hay que tener presente, en primer lugar, que el desarrollo de ciertos derechos fundamentales, entre los que se halla el de igualdad, se halla reservado constitucionalmente —art. 81.1 CE— a la **ley orgánica**.

En segundo lugar, que el Estado es competente para establecer, *ex art. 149.1.1ª CE*, las **condiciones básicas** que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

No obstante, conviene también recordar que dicha competencia estatal no impide la regulación autonómica; y *“no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma”* (por todas, STC 37/1987, FJ 9). Tal y como también ha repetido el TC no estamos ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante *“el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad [...] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”* (STC 61/1997, FJ 7).

Se trata pues, en definitiva, de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

Y, en tercer lugar, que el Estado dispone, tal y como expresa la LOIHM, de varias **competencias sectoriales** que, igualmente, pueden incidir en el ámbito regulado por el Anteproyecto que nos ocupa.

C) En suma, todo ello configura un marco que ha permitido la aprobación estatal de la LOIHM, la cual, obviamente, condiciona el ejercicio de las competencias de la CAR.

A estos efectos, resulta pertinente, además, recordar que el TC, en relación con las competencias exclusivas del Estado, ha reiterado que *“la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia”* (STC 159/2016, FJ 3). Supuesto distinto es cuando la reproducción se encuadra en una materia sobre la que

ostentan competencias tanto el Estado como la CA. En estos casos y, singularmente, en el de la reproducción autonómica de la norma básica estatal, de acuerdo con la doctrina establecida por el TC, la inconstitucionalidad por incompetencia quedaría descartada siempre y cuando sirva para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la CA, en ejercicio de sus competencias propias, y la reproducción sea fiel y no induzca, a su vez, a confusión (cfr. SSTC 341/2005; 102/2016, o 51/2019).

**D)** Hace unos días, a la LOIHM se ha unido la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*. La nueva Ley, según dispone su preámbulo, “*tiene la vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas*”. En este sentido, su objeto no se halla vinculado a un ámbito específico de discriminación, sino que se dirige a cualquiera de sus formas (“*Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”). Art. 2.1).

Desde el punto de vista competencial, la Ley estatal se dicta nuevamente bajo el amparo general de las condiciones básicas del art. 149.1.1ª, al que se une, para algunas de sus disposiciones, el habilitado por los títulos competenciales estatales previstos en los arts. 149.1. 2ª, 6ª, 7ª, 8ª, 11ª, 18ª, 21ª y 27ª CE.

El texto del Anteproyecto que examinamos, a juicio de este Consejo y al margen de alguna observación concreta que realizaremos a continuación, encaja con el marco general dispuesto a nivel estatal. No obstante, este Consejo entiende conveniente que, el centro gestor, examine la nueva regulación estatal para, a su vista y se estima conveniente, realizar ajustes, adicciones o modificaciones de oportunidad o política legislativa.

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

Como hemos dicho, a juicio de este Consejo, el contenido del Anteproyecto sometido a dictamen se halla dentro del marco de las competencias de la CAR.

A lo largo de su articulado, además, al margen de la declaración general efectuada en el art. 5.2 (“*Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía, la competencia normativa y de ejecución en materia de igualdad entre mujeres y hombres y la coordinación con la Administración General del Estado y las entidades locales en el ejercicio de las competencias que les sean propias*”), reitera expresamente que sus disposiciones se atienen a las competencias particulares que corresponden a La Rioja en cada ámbito de eventual concurrencia con las competencias

estatales (véanse arts. 20, 30, 32, 33, 34, 43, 48, 49, 53, 55 o 56).

Por lo demás, el carácter esencialmente programático de la norma que examinamos traslada, en gran medida, el enjuiciamiento competencial a las concretas medidas que se adopten para dar curso a sus previsiones.

Cabe, sin embargo, realizar algunas consideraciones particulares de carácter competencial en relación con algunas de sus disposiciones:

**A)** Los términos del art. 47.1 parece que vienen a reconocer en La Rioja *ex novo* el derecho a la conciliación (“*Las mujeres y los hombres de La Rioja tienen el derecho y el deber de compartir adecuadamente las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y la atención de las personas en situación de dependencia, posibilitando la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la distribución equitativa de su tiempo*”), algo que de nuevo excedería del ámbito competencial autonómico.

Es así la LOIHM la que reconoce estos derechos de conciliación (art. 44), en consuno con el Estatuto de los Trabajadores, en el marco de la legislación laboral de aplicación en todo el Estado, de acuerdo con el art. 149.1.7ª CE. Se trata, pues, de una materia de la competencia exclusiva estatal, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, la legítima actuación correspondiente a las Administraciones riojanas en este ámbito viene prevista en el apartado segundo.

**B)** El art. 59.5 establece la obligación de que los medios de comunicación dispongan de códigos de buenas prácticas y de que colaboren en las campañas institucionales dirigidas al fomento de la igualdad. El carácter taxativo y genérico de esta disposición plantea, en el caso de los medios de comunicación de titularidad privada, dudas en relación a su acomodo a lo establecido en el art. 39 de la LOIHM, que señala, con carácter básico, que las Administraciones públicas “*promoverán la adopción por parte de los medios de comunicación de acuerdos de autorregulación...*”.

De igual forma, a nuestro juicio, excede del ámbito competencial autonómico establecer una obligación de dichos medios de difundir las campañas institucionales dirigidas al fomento de la igualdad, tal y como parece o podría deducirse de esa obligada colaboración.

**C)** El art. 61, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, se remite, a efectos de la publicidad ilícita, a la LOIHM y a la legislación general de publicidad y a la LO 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Ese adecuado planteamiento, en opinión de este Consejo, se abandona erróneamente más adelante al disponerse, en el art. 64.3, b), como infracción grave “*La realización de campañas de publicidad o anuncios que utilicen el cuerpo de las mujeres o partes del mismo como reclamo publicitario, desvinculado del producto anunciado, o que utilicen la imagen de las mujeres asociada a comportamientos que justifiquen o inciten a la prostitución o a la violencia contra ellas*”.

Pues bien, además de que redacción de esta infracción es del todo imprecisa en cuanto a su ámbito de aplicación, a nuestro entender, se halla fuera del marco competencial riojano y podría entrar en colisión con la legislación estatal al respecto.

Se sugiere la supresión de la citada infracción.

**D)** Finalmente, aun cuando no tenga efectos, obviamente, invalidantes, este Consejo sugiere volver a redactar el párrafo siguiente de la Exposición de Motivos: “*La ley orgánica regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todas las personas en el ejercicio de los derechos constitucionales en cualquier parte del territorio del Estado, **por lo que faculta a las Comunidades Autónomas para regular y desarrollar**, en el marco de sus competencias, los derechos contenidos en la misma*”. Y es que el ejercicio de las competencias que son de la CAR no requiere que se concedan facultades previas del Estado y las condiciones básicas, según hemos visto, no se ajustan a la dinámica bases-desarrollo.

**E)** En relación a la nueva Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación cabe realizar las siguientes observaciones:

-El art. 6.3 de la Ley 15/2022 define la *discriminación múltiple e interseccional*, debería, por tanto, ajustarse a su tenor los arts. 3, h) y 4, c) del Anteproyecto.

-El art. 15 del Anteproyecto debe ajustarse a lo ahora también dispuesto, en materia de *estadísticas y estudios*, por el art. 36. 1 y 5 de la Ley 15/2022, o incorporar su referencia expresa en el marco competencial en el que su contenido particular se inserta.

-El art. 19 de la Ley 15/2022 llama a las Administraciones públicas a favorecer la información y accesibilidad a la justicia. Este contenido, si se considera oportuno, podría añadirse al Anteproyecto.

-El art. 21.3 de la Ley 15/2022 (“*Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en establecimientos, o espacios y espectáculos abiertos al público*”), prevé que “*Las administraciones públicas competentes desarrollarán las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, en particular las de vigilancia e inspección*”. A estos efectos, de nuevo si se juzga oportuno, el Anteproyecto podría prever estas medidas en el ámbito discriminatorio que regula. Lo anterior es reproducible también

a la vista del art. 23.2 de la Ley 15/2022 (“*Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados*”).

-Sobre el art. 22.1 y 2 de la Ley 15/2022, en relación con el art. 59 del Anteproyecto, nos remitimos al comentario que realizamos en el Fundamento Jurídico quinto, apartado segundo.

-A la vista del art. 22.3, el art. 61 del Anteproyecto (*publicidad ilícita*) debería completarse e incluir la Ley 15/2022.

-En la delicada materia de infracciones y sanciones, las divergencias no plantean obstáculo jurídico, a tenor de lo dispuesto por el art. 46. 2 de la Ley 15/2022: “*En aquellas comunidades autónomas en las que existan regímenes especiales de infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación, en cualquiera de los ámbitos de aplicación de esta ley, los mismos resultarán de aplicación preferente al previsto en esta ley*”. Y teniendo en cuenta que, “*En todo caso —continúa diciendo el citado art. 46.2—, en relación con las personas con discapacidad será de aplicación lo previsto en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. En el orden social, el régimen aplicable será el regulado por la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto*”.

#### **4. Recapitulación conclusiva.**

En conclusión, a juicio de este Consejo, el Anteproyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuosa con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse, sin perjuicio de las observaciones realizadas respecto a los **arts. 3, h); 4, c); 15; 47.1; 59.5; y 64.3, b).**

### **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 o sea una condición básica.

## Quinto

### Análisis del Anteproyecto

#### 1. Observaciones de carácter general.

A) Este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, y mucho menos de oportunidad, quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en gran medida, el Anteproyecto de Ley examinado se ciñe a realizar declaraciones programáticas o a diseñar y formular intenciones, planes o actuaciones futuras (*promoverán; podrán valorar, priorizar, incluir, ejercer o establecer; procurarán; potenciarán; impulsarán, velarán...*). En suma, se opta por normas llamadas de *soft law*: principios, recomendaciones, marcos de actuación..., algo que —dicho sea de paso— caracteriza también al resto de normas estatales y autonómicas vigentes en este ámbito.

Ello —qué duda cabe—, merma un tanto su fuerza normativa y hace depender sus ambiciosos y extensos objetivos de los actos de aplicación y normas de desarrollo sectorial concreto que se efectúen con posterioridad.

B) Debe también ponerse de manifiesto que, a pesar de que, en efecto, la consecución del objetivo perseguido por esta norma se potencia o puede adquirir un mayor impulso a través de una regulación unitaria e integral; en definitiva, de una ley transversal, esta técnica normativa obliga a tener especialmente presentes las normativas sectoriales vigentes y, en su caso, proceder a realizar las oportunas y coherentes referencias/modificaciones en las mismas, a fin de evitar eventuales conflictos normativos en su fase de aplicación y una merma del grado de certeza y seguridad jurídica.

Más aun cuando, al margen de su desarrollo reglamentario, el Anteproyecto se refiere a sectores que disponen ya de una regulación legal específica, a la que también deben atenerse los poderes públicos, siendo preciso lograr la máxima coherencia, aun cuando no se establezcan obligaciones y derechos concretos.

Así, por ejemplo, si bien el Anteproyecto examinado se ciñe al ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres, con frecuencia incluye también la “*violencia de género*” [arts. 4 l), 22.2, 23.3, 24.1 d), 26.1, 27.3, 28.1, 29.2, 36.2, 43.1 e), 44 d), 52.3 y 4, 55.2, 50 o 61], materia que es objeto específico del Proyecto de Ley contra la violencia de género de La Rioja, pendiente de su aprobación en el Pleno.

De otra parte, el art. 34, en el ámbito general de las políticas de empleo, establece que la CAR tendrá como “*objetivo prioritario*” la igualdad entre hombres y mujeres. Pues bien, al margen de la bondad de dicho objetivo, en una interpretación literal ello supondría anteponerlo, sin mayores matices, a cualquier otro que la normativa sectorial disponga. Se sugiere, en este sentido, una redacción más comedida del estilo “*entre los objetivos prioritarios*”.

En otros casos (arts. 38, 39.5, 54 o 55.2) los términos programáticos o no excluyentes dados a la priorización prevista facilitan su integración con otros criterios u objetivos de las leyes sectoriales y evitan realizar mayores observaciones.

## **2. Observaciones concretas al texto del Anteproyecto.**

### **A) Sobre la Exposición de Motivos.**

-La referencia al *Real Decreto 6/2019*, debe ser *Real Decreto-ley 6/2019*.

-Se señala que el Título Preliminar regula “*los supuestos en que dichos principios resultarán también de aplicación a las personas físicas o jurídicas privadas*”. Esta mención tenía sentido a la vista del art. 3.2 del primer borrador del Anteproyecto (“*Los principios generales reconocidos en el apartado anterior también serán de aplicación a las personas físicas o jurídicas que suscriban contratos, convenios de colaboración, conciertos o cualquier otro instrumento de colaboración público privada, o sean beneficiarias de las ayudas o subvenciones que conceden los poderes públicos y, en general, a todas las actuaciones que promuevan o lleven a cabo personas físicas o jurídicas privadas, en los términos establecidos en esta ley*”), pero no se ajusta al borrador final sometido a dictamen en el que dicho art. 3.2 ha desaparecido y la única referencia a este respecto es la genérica del art. 2.3.

-La referencia al contenido del Título I se halla también desactualizada en relación con el borrador final: las unidades de igualdad se insertan en cada “*Secretaría General Técnica*” (art, 8.1) y no en cada Consejería.

### **B) Sobre el art. 1.2, Objeto.**

La alusión a que la Ley “*regula el ejercicio de un conjunto de derechos y deberes*” puede inducir a confusión, dado que, en realidad, no se contiene en ella ninguna regulación directa en este sentido.

### **C) Sobre el art. 3, Definiciones. A mayores de lo ya dicho respecto del apartado h) de este artículo.**

-Se define en la letra a) la “*igualdad sustantiva*”, si bien dicho término no vuelve a aparecer en el texto del Anteproyecto.

-En la letra g) el inciso “*entre otros ámbitos*” no parece que guarde relación con la redacción del resto del precepto y puede dar lugar a cierta confusión.

**D)** Sobre el art. 4 párrafo primero, *Principios generales*.

Se prevé ahí que “*Para la consecución del objeto de la ley, las actuaciones de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluidos en su ámbito de aplicación y en el marco de sus atribuciones, se regirán por los siguientes principios generales:*”.

No se acierta, sin embargo, a entender el sentido del inciso “*incluidos en su ámbito de aplicación*” y puede generar dudas, ya que el art. 2. 3 señala, sin mayores distinguos, que: “*La presente ley será de aplicación al resto de poderes públicos y a las personas físicas y jurídicas en los términos y con el alcance, establecidos en la misma*”.

**E)** Sobre el art. 4, j). A mayores de lo ya dicho respecto del apartado c) de este artículo.

Entre los principios que deben regir se incluye “*Garantizar los derechos sexuales y reproductivos*”, si bien es preciso subrayar que, dado su carácter de derechos, estaríamos más bien en una obligación en el ámbito de las competencias de cada instancia. Otra cosa es lo dispuesto, a estos efectos, en el art. 50.6 en el sentido de garantizarlos en el sistema público de salud.

**F)** Sobre el art. 6.2, c), *De la Administración de la Comunidad Autónoma*.

El término “*mainstreaming*” no está incluido en el diccionario de la Real Academia Española (RAE), de modo que no parece adecuado su uso. Más aún, cuando se incluye también el término equivalente en castellano (“*o transversalidad*”), que es el que ha sido objeto de definición en el art. 3, c).

**G)** Sobre el art. 7.3, 7.5, *De las entidades locales*. Y art. 11, *Financiación*.

-La disposición establecida en este artículo, por presupuesta, puede inducir a confusión. Va de suyo así que “*Las entidades locales podrán ejercer competencias en las materias de promoción de igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género, en los términos y condiciones establecidos en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en esta ley*”.

-Por su parte, el art. 7.5 prevé que *“Sin perjuicio de la competencia propia de los municipios con respecto a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social a la que hace referencia el artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios podrán ejercer competencias delegadas o competencias diferentes a las atribuidas por delegación, siempre que la delegación se efectúe por la Administración titular de la competencia en el marco de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, o se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la misma”*.

De nuevo, no se acierta a entender el sentido de la inclusión expresa de esta disposición, a no ser que se haya omitido un inciso que lo vincule a los dispuesto en la Ley: *“en las materias de promoción de la igualdad a la que se refieres esta ley, los municipios podrán ejercer...”*.

**H)** Sobre el art. 11.4, *Financiación*.

Dispone que: *“A efectos de lo dispuesto en la normativa autonómica reguladora de las subvenciones, se considerará que concurren razones de interés público que dificultan su convocatoria pública, en las subvenciones de concesión directa tramitadas mediante convenio que tengan por objeto acciones de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres”*.

A juicio de este Consejo, la determinación apriorística y con carácter general de la existencia de dichas razones de interés público, no se compadece bien con el carácter excepcional que tiene la concesión directa, frente al régimen de concurrencia competitiva. [cfr. art. 22. 2, c) de la Ley 38/2003 General de Subvenciones y art. 22.2, c) del Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja].

**I)** Sobre el art. 11, en relación con la DT primera, *Financiación*.

Este Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de la aparente contradicción o pérdida de fuerza normativa que tiene exigir, en el art. 11, recursos económicos suficientes para implementar lo dispuesto en esta Ley y supeditar luego, a través la DT primera, que dicha implementación —en su totalidad: *“políticas, medidas y acciones”* se llevará a cabo sólo si la marcha de la economía y las disponibilidades presupuestarias lo permiten.

En realidad, a juicio de este Consejo el contenido de esta Disposición no hace sino banalizar la ley que se pretende aprobar.

**J)** Sobre el art. 15.1, *Estadísticas y estudios*.

En este precepto, se asume expresamente lo dispuesto en la LOIHM en materia de estudios y estadísticas, lo que nos remite a su art. 20, que es una condición básica, pero se relacionan luego una serie de criterios que cabría interpretar como adicionales en nuestra CA.

Sin embargo, lo cierto es que las letras a, b, c y d, del artículo no son sino una reproducción de las letras a, b, c y f del art. 20 de la LOIHM.

Ello hace difícilmente inteligible el precepto, a la vez que puede inducir a error, en relación a la omisión de otros criterios previstos en la Ley básica estatal.

**K)** Sobre el art. 18, *Informe de impacto de género*.

Los términos de este precepto obligan a realizar un informe de impacto de género en todos los proyectos de disposiciones de carácter general.

Se sugiere establecer la posibilidad de eludir motivadamente dicho informe, en el caso de proyectos cuyo contenido carezca de todo impacto en materia de género.

**L)** Sobre el art. 21, *Ayudas públicas*.

Establece que “*La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja procurará incorporar a las bases reguladoras de las subvenciones públicas la valoración de actuaciones dirigidas a la efectiva consecución de la igualdad entre mujeres y hombres por parte de las entidades solicitantes. Así mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 37.1 i) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, las bases reguladoras de las subvenciones deberán incluir como causa de reintegro de las cantidades percibidas incurrir en discriminación por razón del género en la ejecución de la actividad*”.

A la vista de lo establecido en el art. 35 de la LOIHM no cabe hacer ninguna objeción a la legitimidad de incorporar la referida valoración. Tampoco plantea problema introducir un supuesto de reintegro en este ámbito. Ahora bien, los términos de la concurrencia de dicho supuesto “*incurrir en discriminación por razón del género en la ejecución de la actividad*” resultan en extremo vagos e indeterminados y, por ende, pueden dar lugar a resultados de aplicación contrarios a Derecho.

Su aplicación debería así quedar expresamente vinculada al caso de que las prácticas discriminatorias hayan sido sancionadas por resolución administrativa o sentencia judicial firme.

M) Sobre los art. 39.2, *Planes de igualdad y presencia equilibrada en el sector empresarial* y art. 40, *Negociación colectiva*.

La redacción del art. 39.2 (“*Igualmente promoverá la implantación, **voluntaria o impuesta en convenio colectivo de ámbito superior a la empresa**, de medidas concretas de promoción de la igualdad, en especial la vigilancia de la valoración de puestos de trabajo y de la estructura salarial y extrasalarial, así como medidas de responsabilidad social*”) resulta confusa en cuanto a su ámbito de aplicación, toda vez que el párrafo segundo del art. 85.1 del Estatuto de los Trabajadores dispone genéricamente que “*Sin perjuicio de la libertad de las partes para determinar el contenido de los convenios colectivos, en la negociación de los mismos existirá, en todo caso, el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, planes de igualdad con el alcance y contenido previsto en el capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*”.

Si se trata de encomendar una labor de fomento en este ámbito —por lo demás, perfectamente correcta— resulta más clara una fórmula del estilo: *se promoverá o fomentará la inclusión o incorporación de estas medidas en los convenios colectivos...*

Por último, su sede sistemática parece tener un mejor ajuste dentro del art. 40 (*negociación colectiva*), en el cual, además, se establece expresamente el respeto, en todo caso, del principio de autonomía de la negociación colectiva.

N) Sobre el art. 41.1, *Actuaciones de responsabilidad social de las empresas en materia de igualdad*.

Prevé que “*Sin perjuicio de las normas en materia de empleo que se recogen en este título, las empresas pueden asumir, en virtud de un acuerdo con la representación legal de las trabajadoras y los trabajadores y de instituciones, organismos y asociaciones para la igualdad de género, actuaciones de responsabilidad social mediante medidas económicas, comerciales, laborales, asistenciales y de cualquier índole, con la finalidad de mejorar la situación de la igualdad entre mujeres y hombres en la empresa*”.

La intención de este precepto resulta perfectamente definida en su apartado segundo (“*La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja impulsará medidas para fomentar el desarrollo de actuaciones de responsabilidad social de las empresas en materia de igualdad de género*”).

Sin embargo, la redacción de su apartado primero resulta un tanto críptica, dado que no se dispone en él una labor de fomento del tipo de acuerdos contemplados, sino, literalmente, una especie de habilitación o permiso para su realización, que no compete a la CAR.

Se sugiere una redacción más precisa o, incluso, su supresión a la vista del omnicomprensivo apartado segundo.

**O)** Sobre el art. 48.1, *Organización de espacios, horarios y creación de servicios*.

El inciso “orientará el modelo de desarrollo hacia la integración de funciones”, no resulta fácilmente inteligible, haciendo muy complejo determinar las obligaciones o acciones concretas que pretenda sean asumidas por la Administraciones pública.

**P)** Sobre el art. 59, *Medios de comunicación social*.

A juicio de este Consejo sería aconsejable aquilatar en general los términos de este precepto, a fin de despejar eventuales dudas sobre su corrección jurídica.

-No sería superfluo, a estos efectos, una referencia expresa a que su contenido se enmarca dentro del obligado respeto de las libertades de expresión e información.

-El apartado 1, establece una obligación genérica de resultado que puede resultar inviable. Se sugiere, atenerse a los términos “*velarán por la transmisión...*”, empleados por el art. 36 de la LOIHM con carácter básico.

-Otro tanto cabe decir respecto a los términos “*deberán garantizar*” del apartado 3 “*De igual modo, deberán garantizar la participación activa de las mujeres, la representación equilibrada de mujeres y hombres en sus programaciones y una imagen plural de ambos sexos en todos los ámbitos*”.

-Lo mismo, en el caso del apartado 4, ya que la obligación de garantía viene vinculada, sin mayor salvaguarda, a “*la difusión de las actividades políticas, sociales, culturales y deportivas promovidas o destinadas a mujeres en condiciones de igualdad, así como aquellas que favorezcan a su empoderamiento*”. Puede entenderse así que cualquiera de estas actividades debe ser difundida.

-Al apartado 5 nos hemos referido ya el Fundamento Jurídico cuarto.

En relación con estas observaciones, puede ser de utilidad atenerse a los términos del art. 22 de la ya citada Ley 15/2022.

**Q)** Sobre el art. 64.2, a), *Clasificación de las Infracciones*.

Se considera ahí infracción leve: “*vulnerar el principio de igualdad de oportunidades en la convocatoria de premios, honores y distinciones*”.

A juicio de este Consejo se trata de una disposición que encierra un excesivo grado de imprecisión e inseguridad, en relación con la necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas. Se requeriría, en este sentido, delimitar en términos más concretos en que consiste la referida vulneración en las referidas convocatorias.

**R)** Sobre el art. 66, *Sanciones*.

Al margen de su corrección jurídica, llama la atención —por apartarse de la técnica habitual— que el Anteproyecto gradué las multas a partir del incremento de 1 céntimo de euro (*1.000,01 euros hasta 15.000 y 15.000,01 hasta 30.000 euros*).

**S)** Sobre la disposición adicional segunda, *Informes de impacto de género*.

A la vista de lo dispuesto en ella, la referencia que se realiza al art. 17 de la Ley resulta errónea. Debe ser al art. 18.

Por otra parte, debería precisarse, expresamente, que la exigencia de estos informes se pospone —como todo indica— a la aprobación de las normas o directrices para su elaboración.

Esta cuestión resulta especialmente relevante, pues se suele alegar como defecto invalidante de disposiciones generales, a fin de provocar, por vicio procedimental, la nulidad radical.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones referidas en el Fundamento Jurídico tercero, apartado cuarto, sobre preceptos concretos del mismo.

### **Tercera**

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico tercero sobre preceptos concretos del mismo. Así como de las observaciones del Fundamento Jurídico quinto.

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**

José Ignacio Pérez Sáenz