

En Logroño, a 11 de noviembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030 del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Servicio de Atención Integral a personas LGTBI en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

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

- art/s= artículo/s.
- C^a= Consejería.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- D.= Dictamen (del CCR).
- DA= Disposición Adicional.
- DDFF= Disposiciones finales.
- DF= Disposición final.
- DG= Dirección General.
- DGCP= Dirección General de Control Presupuestario.
- DGI= Dirección General de Igualdad.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).
- FJ= Fundamento Jurídico.
- 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.
- SGT= Secretaria General Técnica.
- SOIPS= Servicio de Organización, e Innovación de los Servicios Públicos.
- STC= Sentencia del TC.
- TC= Tribunal Constitucional.

Segundo

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- 1- Resolución de inicio, del Servicio de Igualdad, de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 17-05-2022.
- 2- Borrador inicial del Decreto, de 27-05-2022.
- 3- Memoria justificativa, del Servicio de Igualdad, de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 27-05-22.
- 4- Formación del expediente, de la SGT de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 01-06-2022.
- 5- Memoria de la SGT, de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 01-06-2022.
- 6- Resolución del trámite de audiencia, de la SGT de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 03-06-2022.
- 7- Ficha de audiencia pública, de la SGT de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- 8- Certificado del Trámite de audiencia, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 30-06-2022.
- 9- Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos de la C^a de Hacienda y Administración Pública, de 05-08-2022.
- 10- Informe de la DG de Control Presupuestario de la C^a de Hacienda y Administración Pública de 12-08-2022.
- 11- Informe complementario, de la DG de Igualdad de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 18-08-2022.

12-Informe, de la DG de los Servicios Jurídicos, de 24-08-2022.

13-Informe complementario, de la DG de Control Presupuestario de la C^a de Hacienda y Administración Pública, de 01-09-2022.

14-Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de 27-09-2022.

15-Borrador final del Decreto.

16-Memoria, de la SGT de la C^a de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 07-10-2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, el 6 de octubre, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de octubre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excmo. Sr. 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 10 de octubre 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.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma fue incluida por unanimidad, al amparo de la previsión de los artículos 33-E), 43.3 y 48.1 del RCCR'02, para debate y votación, en la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 LCCR'01, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR'02.

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la c, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derecho de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja; pues, conforme a su art. 42.1, “*La consejería competente en la materia ofrecerá un servicio de atención integral de información, atención y asesoramiento sexológico, psicológico, legal, social y administrativo con el fin de dar respuestas adecuadas a las necesidades de estas personas desde un enfoque interseccional de género y siguiendo el principio de transversalidad social*”; y, a estos efectos, el apartado tercero del precepto dispone expresamente que “*Su estructura, composición y funcionamiento se establecerán reglamentariamente*”. A ello, además, cabe unir el desarrollo reglamentario genérico previsto en la DF primera, apartado 2, de la Ley.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR'99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”. De manera pues que, como venimos señalando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad o de estricta técnica o calidad normativa, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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

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

Pues bien, como ya expusimos, de forma detallada. en nuestro D.4/22 referido a la

Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derecho de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja, la CAR dispone de competencias suficientes para regular esta materia.

La CAR tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales en virtud de lo dispuesto en los apartados 30, 31 y 32 del artículo 8 del EAR'99, y a ella hay que sumar diversas competencias sectoriales (educación, atención sanitaria, deportes, investigación...), que convergen y fundamentan asimismo su cobertura competencial para adoptar, en este ámbito, una política transversal e integral, a fin de lograr el objetivo de reconocer la identidad de género libremente determinada y actuar frente a la discriminación de estos colectivos.

El propio TC —recordemos— se ha referido al hecho de que *“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”*, de suerte que las medidas que puede adoptar a estos efectos una Comunidad Autónoma *“vienen respaldadas, con carácter general, por el título competencial correspondiente a la materia regulada”*. En suma, *“El legislador autonómico —concluye el TC— 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).

Por último, dado que el Decreto que nos ocupa tiene por objeto singular la regulación del servicio de atención integral a las personas LGTBI, debe citarse, en particular, la competencia que resulta de la potestad de auto-organización, reconocida en el art. 8.Uno.1 del EAR.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar el Decreto que nos ocupa pues, según veíamos ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, a él se remite expresamente el art. 42.3 de Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derecho de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

“Artículo 42. Servicio de atención integral a personas LGTBI.

1. La consejería competente en la materia ofrecerá un servicio de atención integral de información, atención y asesoramiento sexológico, psicológico, legal, social y administrativo con el fin de dar respuestas adecuadas a las necesidades de estas personas desde un enfoque interseccional de género y siguiendo el principio de transversalidad social.

2. A los efectos de lo que establece el apartado anterior y con el objetivo de garantizar el acceso de la ciudadanía a este servicio, se procurará una atención permanente para la promoción de la defensa de sus derechos y de lucha contra la discriminación que pudieran padecer en el ámbito social, rural, cultural, laboral, sanitario y educativo, entre otros.

3. *Su estructura, composición y funcionamiento se establecerán reglamentariamente*”.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13 o D.89/18 entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que, cuando la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley (en este caso, la citada Ley 2/2022), la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que la Ley autonómica le marque, resultará amparada por la misma.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

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

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

Por ello, es necesario someter a enjuiciamiento si, en la tramitación del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 LFAR'05.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR'05 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, 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 concurren 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'05: i) que la propuesta 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 general de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

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

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

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

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado 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, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-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 apartado 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 CCAA.

En el presente caso, este trámite se ha omitido dado que, como bien señala la Memoria de la DGI de 27 de mayo de 2022, la norma proyectada no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Por tanto, concurre uno de los supuestos en los que la ley permite prescindir de esta consulta previa.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR’05:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, consta en el expediente la Resolución de la Directora General de Igualdad de fecha 17 de mayo de 2022, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del borrador inicial, y ello de conformidad con su competencia en la materia a tenor de lo establecido en el art. 2.2 j) del Decreto 50/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030 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 (“*La propuesta y ejecución de actuaciones dirigidas a la población con diversidades afectivosexuales y de identidad y expresión de género en cualquiera de sus formas*”).

En definitiva, la DGI era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR’05 establece 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”.

La Resolución, de 17 de mayo de 2022, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, 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, en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio.

Sin embargo, no se refiere expresamente a la competencia *estatutaria* de la CAR que habilita la norma desde el punto de vista material, referencia que, a juicio reiterado de este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros), forma parte también del “*fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*” del que habla el art. 33.3.

En este punto, cabe advertir, además, que tanto la Resolución de inicio, como los borradores y memorias obrantes en el expediente parecen citar el art. 7.2 del EAR (“*Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas...*”), a su vez trasunto del art. 9.2 de la CE, como fundamento competencial de la actuación autonómica.

Pues bien, a juicio de este Consejo, la pertinente alusión al art. 7.2 no supe la necesidad y conveniencia de identificar los títulos competenciales concretos que habilitan la norma. Sólo en el marco de dichos títulos puede, así, desarrollarse y cumplirse, en el ámbito regulado, el mandato a los poderes públicos de la CAR, establecido en el art. 7.2 de nuestro Estatuto.

Con todo, la falta de concreción del fundamento competencial no tiene efectos invalidantes, toda vez que, como hemos visto, la CAR dispone, en efecto, de competencias y, según señala también la Resolución de inicio, el Decreto encuentra amparo expreso en el art. 42 y DF primera de la Ley 2/2002.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR'05:

“1. 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.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. 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.

3. 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”.

Consta en el expediente, un primer borrador del texto de la disposición de 27 de mayo de 2022 y una Memoria inicial justificativa de la DGI, de fecha 27 de mayo 2022, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR'05. Consta también una Memoria de la SGT de fecha 1 de junio de 2022, por lo que podemos considerar que el citado trámite también se ha cumplido de manera adecuada.

La Memoria inicial incluye un *estudio económico* en el que se cuantifica un coste total máximo de la prestación del servicio de 164.646,44 euros.

No se ha realizado, en cambio, un estudio de *simplificación administrativa*, ex art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa, lo que se justifica a la vista del contenido de la norma.

Finalmente, en la Memoria de la SGT se examina el *impacto de género* del borrador inicial de este Anteproyecto (en línea con lo dispuesto en el art. 19 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo) y concluye en sus efectos positivos en materia de igualdad de género y de igualdad de oportunidades.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR'05 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 del reglamento.

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”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 1 de junio de 2022, que cumple con el requisito legal.

5. Trámite de audiencia.

La LFAR’05 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 y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando 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”.

En el presente procedimiento, quedó abierto este trámite de audiencia por Resolución de la SGT, de 3 de junio de 2022, por plazo de 15 días hábiles (del 7 de junio al 28 de junio de 2022), en el portal web de participación, no habiéndose recibido ningún comentario o aportación. A estos efectos, consta un Certificado de la Consejería de Igualdad,

Participación y Agenda 2030, de fecha 30 de junio de 2022.

El trámite ha sido, por tanto, adecuadamente cumplido.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 LFAR'05:

“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.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, 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 será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente constan:

1/ El informe del SOISP de fecha 5 de agosto de 2022, cuyas indicaciones —todas ellas de naturaleza formal— son asumidas en su totalidad.

2/ El informe de la DGCP de 12 de agosto de 2022. El informe sugiere al centro gestor completar el expediente con un análisis del coste derivado de una gestión externa del servicio. El 18 de agosto de 2022, la DGI emite un informe a este respecto que se incorpora al expediente. Se hace constar en él, que se hallaba en tramitación un procedimiento de contratación del citado servicio, con un presupuesto base de licitación para un período de 12 meses de 72.566,30 euros. Por su parte, la Memoria final, de 7 de octubre de 2010, señala que el citado contrato ha sido ya adjudicado y se halla en trámite de firma.

Consta también un segundo informe de la DGCP, de 1 de septiembre de 2022, que examina la información adicional aportada por el centro gestor.

3/ El informe de la DG de los Servicios Jurídicos de fecha 24 de agosto de 2022, que considera el Decreto conforme a derecho, por lo que se informa favorablemente.

Cabe observar, sin embargo, que el art. 38.3 LFAR exige que su preceptiva intervención tenga carácter de última, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19).

A pesar de ello, en este caso, la DGCP emitió un Informe el 1 de septiembre al que, obviamente, no pudieron tener acceso la DG de los Servicios Jurídicos. Con todo, en este caso, dado que dicho informe —que complementa el realizado por la DGCP el 12 de agosto de 2022— no plantea objeción alguna y no ha tenido tampoco repercusión en el borrador de la norma, puede entenderse que el trámite ha sido correctamente cumplido.

4/ Por último, consta el Dictamen 1/2022 del Consejo Económico y Social, preceptivo, según el artículo 3.1.1.1.a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja y previo al del Consejo Consultivo, a tenor de su DA primera.

En dicho Dictamen se realizan observaciones generales, se advierte de algunos errores formales y se incluyen propuestas de modificación de la redacción de los arts. 2, 3 y 5.

La Memoria final de 7 de octubre de 2010 examina dichas observaciones y justifica la decisión adoptada, en cada caso, por el centro gestor.

Obra en el expediente un segundo y último borrador de 6 de octubre de 2010, en el que se incorporan algunas de las observaciones del SOISP y del Consejo Económico y Social.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR'05:

“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 una Memoria final, de 7 de junio de 2022, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR’05.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

Cuarto

Observaciones al texto del Anteproyecto.

1. El Anteproyecto de Decreto consta de 6 artículos y dos DDFF. En desarrollo de la Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derecho de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 42), la norma proyectada tiene como objeto regular el servicio de atención integral a las personas LGTBI. A estos efectos, concreta los objetivos, ámbito subjetivo de aplicación, composición, estructura y funcionamiento del mencionado servicio.

El contenido del Anteproyecto merece, a este Consejo Consultivo, un juicio general favorable, pues se considera ajustado a Derecho, respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR y, en particular, acorde a las previsiones de la citada Ley 2/2022.

2. Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes consideraciones sobre la exposición de motivos y algún precepto concreto del texto proyectado, que entiende pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma proyectada.

A) Sobre la referencia a los títulos competenciales.

Este Consejo viene reiterando la conveniencia (cfr. D.20/21, D.32/21 o D.8/22) de que, al menos en su parte expositiva, las normas proyectadas —aun cuando se trata de normas reglamentarias— identifiquen expresamente el título o títulos competenciales que amparan su aprobación, algo que, sin embargo, no se ha hecho en el presente caso.

Y es que, como ya adelantábamos en el Fundamento Jurídico Tercero, apartado

segundo, la alusión al art. 7.2 del EAR, efectuada en la exposición de motivos del Anteproyecto, no resulta suficiente para identificar los títulos competenciales concretos que habilitan la norma.

En suma, aun cuando la falta de referencia expresa a la competencia autonómica ejercida no conlleve efectos en relación con la validez de la norma que nos ocupa, a nuestro juicio, la identificación expresa de los títulos competenciales que legitiman la actividad normativa de la CAR tiene trascendencia y refuerza la seguridad jurídica, la cual — recordemos— se conecta también a la técnica normativa (cfr. STC 46/1990).

B) Sobre la exposición de motivos.

Su párrafo segundo vincula la facultad de desarrollo reglamentario a las atribuciones competenciales previstas en el art. 20 del EAR.

A la vista del contenido de dicho precepto (iniciativa legislativa), la referencia parece errónea y, cabe suponer, que la intención era aludir al art. 24 del EAR (funciones del Gobierno).

C) Sobre el art. 4, párrafo segundo.

Se prevé ahí que *“El órgano competente por razón de la materia podrá establecer como necesarios otros perfiles adicionales a los previstos en el párrafo anterior”*.

A juicio de este Consejo, la falta de determinación del referido *“órgano competente”* resulta en exceso imprecisa y puede generar conflictos en su fase aplicativa. A la vista, además, de lo dispuesto en el art. 4.3 y en la DF primera, parece coherente atribuir esta facultad a la persona titular de la Consejería competente.

D) Sobre el art. 5.2: asesoramiento administrativo.

Tal y como también observa ya el informe del SOISP, aun cuando en el artículo 42 de la Ley 2/2022 se enumeran los elementos que ofrecerá el servicio de atención integral de información, atención y asesoramiento: sexológico, psicológico, legal, social y administrativo, el artículo 5.2 no incluye el asesoramiento administrativo.

Ciertamente, cabe interpretar que dicho asesoramiento se halla implícito en el establecido en las letras a), b) y c), pero convendría explicitar este extremo o incorporar de forma expresa este asesoramiento administrativo.

E) Sobre el art. 5.2 a), 3º.

En el marco de la función de asesoramiento psicológico y sexológico, se prevé en este precepto, como requisito de acceso: “*Que exista una valoración de carácter social previa acerca de la idoneidad de acceso al servicio*”.

Pues bien, a juicio de este Consejo, dicha redacción adolece de una excesiva imprecisión, que puede generar muchas dudas de interpretación en la práctica.

Además, siendo una exigencia para acceder al servicio, resulta especialmente conveniente que la norma determine de forma clara a quien/es corresponde realizar esa valoración de idoneidad.

F) Sobre el nombre de la Presidenta en la firma.

Este Consejo viene advirtiendo (D.39/22) de la incorrección de utilizar, a estos efectos, hipocorísticos “*Concha*” y no su nombre oficial “*Concepción*”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho, con las precisiones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

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

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO