



**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
DE LA CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES,  
FAMILIA, IGUALDAD Y JUSTICIA**

**Ref: SG/322/2018**
**ABC: 00860-2017/94430**

En relación con la consulta formulada por V.I. (Fecha de entrada en esta Dirección General el 24-04-2018) sobre Anteproyecto de Ley de Protección de Menores de La Rioja, esta Dirección General informa lo siguiente:

**I. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO.**

**a) Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición tanto legal como reglamentaria, que pretenda dictar sus órganos.

La estructura descentralizada de la distribución del poder público en España implica tener presente la incidencia que tiene en los ordenamientos jurídicos la aprobación de leyes de origen estatal, ya sean de rango legal orgánico o acompañadas en títulos básicos.

En el ámbito estatal, nos encontramos con el principal marco regulador de los derechos y la protección de los menores de edad en España en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en las previsiones del Código Civil en esta materia. Sirven de marco normativo sustantivo de los derechos y la protección de los menores de edad, garantizando a los mismos una protección uniforme en todo el territorio del Estado, referente de la legislación de las Comunidades Autónomas.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “Protección y tutela de menores”, (artículo 8. uno. 32).

En ejercicio de dicha competencia se dictó la ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja, (modificada por la Ley 6/2015, de 29 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2016), actualmente la norma de referencia.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1	Director General			
2				



Tras varios años desde su publicación, el legislador estatal entendió que era necesario modificar dicho marco normativo ante los cambios sociales que incidían en la situación de menores y que demandaban una mejora de los instrumentos de protección jurídica, en aras del cumplimiento efectivo del mandato del artículo 39 de la Constitución Española y Convenios Internacionales, y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo que determinan el alcance de diversos conceptos jurídicos indeterminados, entre ellos el interés del menor. Igualmente había que atender a las condiciones y recomendaciones de la Comisión Especial del Senado de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.

Dicha modificación estatal fue llevada a través de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en los sucesivos Ley 26/2015) que garantiza una protección uniforme en todo el territorio del Estado y constituye una referencia para las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia de menores.

Esta reforma se completó con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de reforma del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia que introdujo los cambios jurídicos requeridos en los ámbitos reservados a Ley Orgánica.

Con base a dichos títulos competenciales concurrentes tanto del Estado, en particular con la legislación civil, como de nuestra Comunidad Autónoma, en la protección de los menores en nuestro ámbito territorial hay título suficiente para la tramitación de este anteproyecto de ley que también se entiende acorde con el resto del ordenamiento jurídico y en particular con las competencias del Estado.

### **b) Objeto de la norma.**

El anteproyecto de ley tiene por objeto actualizar el ordenamiento autonómico en materia de protección de menores, a fin de adecuarlo a la reforma operada en el Sistema Estatal de la Infancia y la Adolescencia, a través de la Ley 26/2015, además de refundir en un solo texto articulado las modificaciones acaecidas en la misma, lo que implica la derogación actual de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja.

En este sentido se manifiesta la Memoria Inicial Justificativa de 3 de diciembre de 2017 donde se expresa el fundamento competencial y motivación de la propuesta, la necesidad, oportunidad y otras alternativas regulatorias, el objetivo y alcance de la norma así como las principales novedades que introduce.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



En este último apartado expresa en términos generales, el concepto jurídico del “interés superior del menor”, la concepción del menor como ciudadano, auténtico titular de derechos y deberes dentro de una perspectiva integral e interdisciplinar, los nuevos riesgos que se plantean con la utilización de las tecnologías de la información por los menores, el principio de subsidiariedad y de evitación del desarraigo familiar ofreciendo instrumentos basados en conceptos de responsabilidad parental positiva y agilización del procedimiento administrativo evitando la judicialización de determinados trámites.

También se señalan las principales novedades en la Ley, concretamente: ampliación subjetiva de la ley, (menores españoles en el extranjero, traslados de menores a otras Comunidades Autónomas), derechos y deberes de los menores, la modificación de la Ley 2/2002, de Salud de La Rioja, (consentimiento informado de personas menores de edad), la atención a los supuestos de separación o cese de la convivencia común con el menor, (situación de riesgo o desamparo solo imputable a uno de ellos), atender a la situación de desprotección social de los menores de forma inmediata, (guarda provisional), acogimiento familiar o residencial, (carácter subsidiario del acogimiento residencial, actualización de los tipos de acogimiento familiar, procedimientos de formalización del acogimiento familiar en vía administrativa suprimiendo la constitución judicial y las modificaciones en materia de adopción, (adopción abierta, derecho de los hijos adoptivos a conocer su origen biológico, causas de exclusión para los ofrecimientos de adopción), nueva figura de guarda con fines de adopción, que sustituye al acogimiento familiar preadoptivo, actualización de los organismos acreditados para adopción internacional y los relativos al Registro de protección de Menores.

La ley se divide en el Título Preliminar y 7 Títulos con sus respectivos Capítulos, excepto el Título Preliminar, Título V y Título VII.

- El Título Preliminar titulado “*Ámbito de aplicación, distribución competencial, principios rectores de la actividad administrativa, comisión de Adopción y Tutela*”.

Dicho título comprende 5 artículos que regulan el objeto, (artículo 1), Sujetos, (artículo 2), competencias en materia de protección de menores, (artículo 3), Comisión de tutela y adopción, (artículo 4), y principios rectores de la actuación administrativa, (artículo 5).

- El Título I, titulado: “*De la promoción y defensa de los derechos de los menores*”, dividido en cuatro Capítulos.

- El Capítulo I, titulado: “*Disposiciones Generales*”, contiene tres artículos que regulan los derechos y deberes. Garantía genérica, (artículo 6), información y divulgación, (artículo 7), y defensa de los derechos del menor, (artículo 8).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0281787	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Director General				
2				



- El Capítulo II, titulado: “Protección y promoción de derechos del menor”, contiene doce artículos que regulan el derecho a la identidad, (artículo 9), el derecho a la vida y a la integridad física y moral, (artículo 10), el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, (artículo 11), la libertad ideológica, religiosa y de conciencia, (artículo 12), derecho a la información y libertad de expresión, (artículo 13), derecho a ser oído y escuchado, (artículo 14), derecho a la protección de la salud, (artículo 15), derecho a la educación, (artículo 16), derecho al juego, al ocio y a la cultura, (artículo 17), derecho a un medio ambiente adecuado, (artículo 18), derecho a la integridad social, (artículo 19) y derecho de participación y asociación, (artículo 20).
  - El Capítulo III, titulado: “Protección del menor frente a determinadas actividades, medios y productos”, contiene ocho artículos que regulan la finalidad y alcance, (artículo 21), actividades prohibidas a los menores, (artículo 22), juego, tabaco, alcohol y otras sustancias nocivas, (artículo 23), publicaciones y audiovisuales, (artículo 24), programas de radio y televisión, (artículo 25), publicidad dirigida a menores, (artículo 26), telecomunicaciones, (artículo 27) y consumo, (artículo 28).
  - El Capítulo IV, titulado: “De la actuación administrativa para la promoción y defensa de los derechos del menor”, contiene tres artículos que regulan la promoción y defensa de los derechos del menor por las Administraciones Públicas, (artículo 29), funciones de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, (artículo 30), informe anual sobre los derechos del menor, (artículo 31).
- El Título II, titulado: “De las situaciones de desprotección social de los menores”, dividido en cuatro Capítulos.
    - El Capítulo I, titulado: “Disposiciones Generales”, contiene nueve artículos que regulan la prevención, (artículo 32), obligaciones de los ciudadanos y autoridades, (artículo 33), atención inmediata, (artículo 34), valoración de las situaciones de desprotección social de los menores y deber de colaboración, (artículo 35), principios de intervención mínima y proporcionalidad, (artículo 36), audiencia del menor y de sus padres o guardadores, (artículo 37), atención a la guarda y custodia del menor en caso de separación de sus padres, (artículo 38), información al menor protegido, (artículo 39) y recursos e intervención judicial, (artículo 40).
    - El Capítulo II, titulado: “De la situación de riesgo”, contiene diez artículos que regulan concepto y procedimiento, (artículo 41), declaración y notificación, (artículo 42), medidas de protección en situaciones de riesgo, (artículo 43), prestaciones económicas o en especie, (artículo 44), ayuda a domicilio, (artículo 45), intervención técnica, (artículo 46), seguimiento y

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



ejecución, (artículo 47), cesación y modificación, (artículo 48), declaración de desamparo precedida de la situación de riesgo, (artículo 49) y menores emancipados y habilitados de edad, (artículo 50).

- El Capítulo III, titulado: “De la situación de desamparo y la tutela de la Administración”, contiene dos secciones tituladas: “Causas y procedimientos administrativos para su declaración” y “La tutela de los menores declarados en situación de desamparo”, contienen trece artículos (Sección 1ª, 3 artículos y Sección 2ª, ocho artículos).

En la Sección 1ª, regula los supuestos, (artículo 51), procedimiento ordinario de protección de menores, (artículo 52), declaración de la situación de desamparo, (artículo 53), notificación de la resolución y de sus efectos legales, (artículo 54), declaración de la situación de desamparo en casos de urgencia, (artículo 55).

En la Sección 2ª, regula la constitución de la tutela y órgano competente, (artículo 56), contenido de la tutela administrativa, (artículo 57), actos patrimoniales con la patria potestad o la tutela civil suspendidas, (artículo 58), cese de la tutela administrativa, (artículo 59), revocación de la declaración de desamparo a petición de los padres o el tutor del menor, (artículo 60), reintegración del menor en su familia de origen, (artículo 61), promoción de la tutela ordinaria, (artículo 62) e imposibilidad de adoptar las anteriores medidas, (artículo 63).

- El Capítulo IV, titulado: “De la situación de inadaptación y otras derivadas de la conducta de los menores”, contiene cinco artículos que regulan los supuestos, (artículo 64), competencia administrativa, (artículo 65), equipo técnico, (artículo 66), auxilio a los padres o tutores en el ejercicio de su potestad, (artículo 67) y conducta no sujeta a responsabilidad penal de menores de catorce años, (artículo 68).

- El Título III, titulado: “De la guarda de los menores”, dividido en seis Capítulos, siendo el último de ellos dividido en 3 secciones tituladas “Normas comunes”, “Del acogimiento familiar” y “Del acogimiento residencial”.

- El Capítulo I, titulado: “Disposiciones Generales”, contiene cinco artículos que regulan los supuestos, (artículo 69), ejercicio, (artículo 70), contenido y plan individualizado de protección, (artículo 71), responsabilidad por daños, (artículo 72) y medidas de apoyo al cesar la guarda, (artículo 73).

- El Capítulo II, titulado: “De la guarda provisional de los menores”, contiene dos artículos que regulan el supuesto y resolución administrativa, (artículo 74) y diligencias posteriores y consecuencias de su tramitación, (artículo 75).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



- El Capítulo III, titulado: “De la guarda de los menores en situación de desamparo”, contiene cuatro artículos que regulan el contenido de la guarda en las situaciones de desamparo, (artículo 76) determinación de la modalidad de acogimiento, (artículo 77), régimen de visitas, (artículo 78) y cese de la guarda vinculado al de la tutela administrativa, (artículo 79).
- El Capítulo IV, titulado: “De la guarda de menores a solicitud de los padres o tutores”, contiene cinco artículos que regulan la solicitud, (artículo 80), resolución y formalización, (artículo 81), abono de los gastos que origine la guarda, (artículo 82), cese de la guarda, (artículo 83) y declaración de desamparo o remoción del tutor, (artículo 84).
- El Capítulo V, titulado: “De la guarda acordada por la Autoridad judicial”, contiene un artículo que regula los supuestos y efectos, (artículo 85).
- El Capítulo VI, titulado: “Del ejercicio de la guarda a través del acogimiento”, contiene tres secciones con un total de veinte artículos, (Sección 1ª, 6 artículos, Sección 2ª, ocho artículos y Sección 3ª, 6 artículos).  
 La Sección 1ª, titulada: “Normas comunes”, regula el concepto y contenido, (artículo 86), delegación temporal de la guarda, (artículo 87), criterios generales, (artículo 88), acogimiento de urgencia, (artículo 89), medidas de seguimiento, (artículo 90) y cese, modificación y remoción del acogimiento, (artículo 91).  
 La Sección 2ª, titulada: “Del acogimiento familiar”, regula la finalidad, (artículo 92), modalidades del acogimiento, (artículo 93), apoyo técnico en el acogimiento familiar, (artículo 94), acogimiento familiar especializado, (artículo 95), apoyo económico en el acogimiento familiar, (artículo 96), selección de acogedores, (artículo 97), promoción y formación de familias y personas acogedoras, (artículo 98) y formalización del acogimiento familiar, (artículo 99).  
 La Sección 3ª: titulada: “Del acogimiento residencial”, regula el concepto y contenido, (artículo 100), acogimiento residencial en hogar funcional, (artículo 101), procedimiento de ingreso, (artículo 102), régimen de los centros de acogimiento residencial de menores, (artículo 103), organización de los centros de acogimiento, (artículo 104) y acogimientos residenciales especiales, (artículo 105)

- El Título IV, titulado: “De la adopción”, dividido en tres Capítulos.

- El Capítulo I, titulado: “Disposiciones Generales”, contiene nueve artículos que regulan la competencia, (artículo 106), tratamiento de la información, (artículo 107), promoción, información y formación sobre la adopción, (artículo 108), número de ofrecimientos de adopción, (artículo 109), criterios de exclusión de solicitudes, (artículo 110), criterios de valoración para la declaración de idoneidad, (artículo 111), resolución sobre idoneidad, (artículo 112), efectos de la declaración de idoneidad, (artículo 113) y apoyo posterior a la adopción, (114).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



- El Capítulo II, titulado: “De la adopción nacional”, contiene cinco artículos que regulan los criterios para la promoción de la adopción, (artículo 115), menores con características, circunstancias o necesidades especiales, (artículo 116), criterios de selección entre los declarados idóneos, (artículo 117), delegación de la guarda con fines de adopción, (artículo 118) y adopción abierta, (artículo 119).

El Capítulo III, titulado: “De la adopción internacional”, contiene dos artículos que regulan la adopción internacional, (artículo 120) y organismos acreditados para la adopción internacional, (121).

- El Título V, titulado: “Iniciativa social e instituciones colaboradoras”, no contiene Capítulos, solo nueve artículos que regulan el fomento de la iniciativa social, (artículo 122), instituciones colaboradoras, (artículo 123), requisitos, procedimiento y publicación, (artículo 124), contenido de la acreditación, (artículo 125), concierto social, (artículo 126), inspección y control, (artículo 127) y pérdida de la acreditación, (artículo 128).

- El Título VI, titulado: “Del registro administrativo de protección de menores”, no contiene Capítulos, solo seis artículos que regulan la finalidad y características, (artículo 129), objeto, (artículo 130), organización, (artículo 131), publicidad de las inscripciones, (artículo 132), desarrollo reglamentario, (artículo 133) e inscripciones en el registro civil, (artículo 134).

- El Título VII, titulado: “Infracciones y sanciones”, dividido en tres Capítulos.

- El Capítulo I, titulado: “Infracciones”, contiene tres artículos que regulan las infracciones y sujetos responsables, (artículo 135), infracciones en el ámbito de la presente ley, (artículo 136) y prescripción de las infracciones, (artículo 137).
- El Capítulo II, titulado: “Sanciones”, contiene cuatro artículos que regulan las sanciones en el ámbito de la presente ley, (artículo 138), acumulación de sanciones, (artículo 139), graduación de sanciones, (artículo 140) y prescripción de las sanciones, (artículo 141).
- El Capítulo III, titulado: “Procedimiento sancionador”, contiene cuatro artículos que regulan el procedimiento sancionador, (artículo 142), publicidad de las sanciones, (artículo 143), destino de las sanciones, (artículo 144) y medidas provisionales, (145).

- La Disposición adicional, regula la modificación del artículo 6 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, titulado “Derechos relacionados con la autonomía de la voluntad”, relacionado con el consentimiento informado, excepciones y consentimiento en representación.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1	Director General			
2				



- La Disposición transitoria única, titulada “Normativa aplicable”, regula la normativa aplicable a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley, le serán de aplicación la normativa anterior.
- La Disposición final primera, titulada: “Habilitación reglamentaria”, autoriza al Gobierno para dictar los reglamentos que requieran la ejecución de la presente ley.
- La Disposición final segunda titulada: “Entrada en vigor”, establece que entrará en vigor a los 20 días de su publicación el Boletín Oficial de La Rioja.
- La Disposición derogatoria única, titulada: “Derogación normativa”, contiene una derogación concreta, la Ley 1/2006, de 28 de febrero de Protección de Menores de La Rioja y otra genérica, cuantas normas resulten incompatibles con la misma.

### c) Cumplimiento de trámites.

El artículo 45.2 al 5 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros de La Rioja, (en lo sucesivo Ley 8/2003), establece que el procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley se iniciarán “2. ... por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos, e irá acompañado por una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en el que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiere, o de las modificaciones propuestas, relaciones de disposiciones afectadas y tablas de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que puedan quedar total o parcialmente derogadas.

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

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

En el presente caso, se remite junto con oficio por el que se interesa la emisión del informe, la siguiente documentación:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 8 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0281787		
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1 Director General					
2					



1. Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de fecha 01-04-2016, suscrita por el Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 8/2003, en la Ley 1/2006 y artículo 7 del Decreto 25/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia 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.

Dicha resolución establece la elaboración del anteproyecto de ley que persigue la reforma de la Ley /2006, satisfaciendo con ello las necesidades de la realidad autonómica puestas de manifiesto tanto por la trayectoria en la aplicación de la misma, como por aprobación de las leyes estatales 26/2015 y 8/2015, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

2. Memoria Inicial Justificativa del anteproyecto de ley de fecha 03-12-2017 suscrito por la Directora General de Servicios Sociales con el siguiente contenido: fundamento competencial; motivación de la propuesta necesidad y oportunidad y otras alternativas regulatorias; objeto y alcance de la norma. Igualmente se recogen las principales novedades que introducen. Se describen la tramitación y procedimiento de elaboración que comprende: el procedimiento de elaboración, planificación ex ante y participación ciudadana, el trámite de audiencia, la estructura, el impacto normativo y tabla de vigencias, el análisis de cargas administrativas e innecesariedad de memoria económica, el impacto infancia y adolescencia por razón del género y discapacidad y los trámites a realizar, (Consejo Riojano de Servicios Sociales, Consejerías competentes en materia de salud, de educación y a la Dirección General en materia de justicia, al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación dependiente de la Consejería de Administraciones Públicas y Hacienda, dar cuenta al Consejo Riojano de Cooperación Local), también los trámites preceptivos, (Dirección General de los Servicios Jurídicos, y Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia).

Respecto a la memoria económica, no es necesaria al constar en la memoria inicial que no tiene ningún impacto al no introducir nuevas necesidades materiales ni de medios personales a fin de permitir el cumplimiento con eficacia de los preceptos contenidos.

Por lo expuesto, la memoria contiene el contenido establecido en el artículo 45.2 y 3 de la Ley 8/2003.

3. El borrador nº 1 el Anteproyecto de Ley de 18 de diciembre de 2017.

La primera propuesta del borrador fue elaborada por la Fundación General Universidad de La Rioja en noviembre de 2016 mediante la adjudicación del contrato por resolución de 27 de junio de 2016 de la Secretaría General Técnica. Con ello, se mantenía que la actualización normativa se llevase por expertos juristas que ya habían colaborado en la Ley 1/2006, perseverando el espíritu de la anterior, al mismo tiempo que se mantuviera la homogeneidad de los contenidos y la calidad técnica.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 9 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo		Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Director General				
2				



Sobre dicha propuesta se ha ido trabajando de forma coordinada con el Servicio de Protección de Menores, Mujer y Familia de la Dirección General de Servicios Sociales y la Fundación General Universidad de La Rioja, hasta llegar al primer borrador del texto, que se somete a la audiencia corporativa.

En julio de 2017, se somete a audiencia de las entidades del tercer sector presentes en esta materia, (Fundación Pioneros, Unicef, Ymca; Asociación de Familia Adoptantes y de Acogimiento de La Rioja (Afaar), Fundación Diagrama, Cruz Roja Española, Asociación Pro Infancia Riojana (APIR), así como a los diferentes operadores jurídicos, (Fiscalía de La Rioja, -Reforma y Menores-, Juzgado de Menores, Juzgado de Violencia, Juzgado de 1ª Instancia de Logroño, -Juzgado de Familia-). Del resultado de dicha audiencia se da cuenta y oportuna información en el seno del Consejo Sectorial de la Infancia durante la sesión celebrada con fecha 14 de julio de 2017.

Las alegaciones fueron examinadas por el Servicio de Protección de Menores, Mujer y Familia, dándose traslado del mismo con fecha 26 de julio de 2017 al equipo redactor de la Universidad de La Rioja para su análisis y consideración emitiendo informe el 28 de agosto de 2017 tras la incorporación de las propuestas y sugerencias aceptadas y rechazadas por motivos de legalidad y oportunidad.

Ante el alcance de la reforma pretendida se valoró otra alternativa regulatoria diferente a una modificación de la Ley 1/2006, que fue la de abordar una nueva Ley de Protección de Menores de La Rioja.

Esta nueva opción ha determinado un tercer y último borrador. Es este último el que sirvió en diciembre de 2007 el punto de partida de la tramitación del anteproyecto de ley.

También se ha realizado el trámite de audiencia previa desde el 27 de febrero al 24 de marzo de 2017, a través del canal participa, en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja [www.larioja.org](http://www.larioja.org) sin que se hayan presentado alegaciones.

Esta tramitación consta en el informe de la Secretaría General Técnica de fecha 23-04-2018.

4. Publicación en el Boletín Oficial de La Rioja nº 147 de 22 de diciembre de la resolución 715/2017, de 19 de diciembre, por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley por 10 días por razones de celeridad.

Durante dicho plazo se presentan alegaciones por la Asociación de Familias Adoptantes y de Acogimiento de la Rioja (Afaar), que fueron analizadas por el equipo redactor de la Universidad de La Rioja en su informe de 13 de febrero de 2018.

Dicha fase de información se efectuó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 10 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0281787	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Director General				
2				



5. Informes de las Consejerías afectadas por el anteproyecto y de los órganos colegiados.

Se han presentado alegaciones por la Consejería de Salud el 22 de diciembre de 2017, por la Consejería de Educación, Formación y Empleo y por la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia de 31-01-2018

Las alegaciones han sido examinadas por el equipo redactor de la Universidad de La Rioja en su informe de 13 de febrero de 2018.

El Consejo Riojano de Cooperación Local no ha formulado alegaciones al anteproyecto de ley que se remite el 19 de diciembre de 2017, de conformidad con el artículo 109, de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

El Consejo Riojano de Servicios Sociales emitió informe preceptivo sobre el anteproyecto de ley efectuando alegaciones al mismo en sesión ordinaria de 22 de enero de 2018, en virtud del artículo 51 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre de Servicios Sociales de La Rioja, según consta en el certificado del acta de dicho Consejo.

El mismo fue analizado por el equipo redactor de la Universidad de La Rioja en informe de 13 de febrero de 2018.

6. Borrador nº 2 del Anteproyecto de Ley de Protección de Menores de La Rioja de 16 de marzo de 2018.

Este borrador se elabora tras el examen de las alegaciones realizadas en el periodo de información pública, de las alegaciones realizadas por las Consejerías afectadas y de los órganos colegiados referidos.

7. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Hacienda que fue emitido el 9 de abril de 2016, efectuando alegaciones que fueron analizadas por el Equipo redactor de la Universidad de La Rioja en informe de 19 de abril de 2018.

8. Borrador nº 3 del Anteproyecto de Ley de Protección de Menores de La Rioja de 23 de abril de 2018.

Elaborado tras el examen de las alegaciones del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Hacienda y el que es objeto de análisis por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en este informe.

9. Informe de la Secretaría General Técnica de 23 de abril de 2018 que contiene toda la tramitación del Anteproyecto de Ley.

En el mismo consta la solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, tras el cual, se deberá redactar nuevamente informe por la Secretaría General Técnica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.4 de la Ley 8/2003.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 11 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo		Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Director General				
2				



Una vez efectuada, el titular de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia elevará el anteproyecto de ley con la documentación pertinente, al Consejo de Gobierno y a fin de que decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.5 de la Ley 8/2003.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.

### a) Consideraciones Generales.

- El borrador analizado es el borrador nº 3 de fecha 23-04-2018 que cumple con las directrices de técnica normativa estatal, aplicable supletoriamente a esta Comunidad Autónoma.

Al ser el mismo un texto de gran complejidad y amplitud se ha insertado un índice de la parte expositiva para su mayor comprensión. En el mismo sentido, la exposición de motivos, que se ha dividido en apartados identificados con números romanos.

El articulado del mismo se ha dividido en el Título preliminar y siete. Los mismos se han dividido en Capítulos por razones sistemáticas, excepto en el Título Preliminar, Título V y VI. También se ha utilizado las secciones en aquellos capítulos más extensos y con partes claramente diferenciadas, concretamente el Capítulo II del Título I y en el Capítulo VI del Título III.

La decisión de optar por un anteproyecto de ley en lugar de modificar la Ley 1/2006, tras los sucesivos borradores antes de iniciar su tramitación se considera acertada y otorga mayor seguridad jurídica a los apartados de la misma cumpliendo con la técnica normativa, evitando, al tener carácter muy restrictivo, optar por su modificación.

Las disposiciones adicional, transitoria, final y derogatoria están tituladas.

- En el anteproyecto de ley entre los criterios de exclusión de solicitudes, (artículo 110), se ha eliminado un apartado incluido en la Ley 1/2006, concretamente el apartado c) del artículo 96, que expresa: “*En caso de adopción conjunta, los solicitantes no acreditan tres años de convivencia*”.

Dicho precepto fue desarrollado por el Decreto 31/2007, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención Administrativa en Materia de Adopción, concretamente por el artículo 17.2 segundo párrafo que regula la acreditación de dicho requisito mediante Libro de Familia, si los solicitantes estuviesen casados o mediante certificación expedida por el Ayuntamiento correspondiente, en otro caso.

Este criterio de exclusión que se ha eliminado sin que aparezca en el texto la justificación, busca garantizar una estabilidad de la pareja para la declaración de idoneidad, previa a la adopción.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 12 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1	Director General			
2				



Cumple señalar dicho criterio ha sido confirmado por la Audiencia Provincial de La Rioja resolviendo un recurso de apelación. Lo que se pone de manifiesto para su revisión, si se considerara preciso.

- La valoración psicosocial sobre la situación personal, familiar, relacional y social de quien se ofrece para la adopción incluirá estimaciones sobre la edad. El criterio de edad está contemplado en la legislación actual, (artículo 99.2.b) y ha sido desarrollado en el artículo 22.2.a) del Decreto 31/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención administrativa en materia de adopción, al expresar: *“Que la diferencia de edad entre los solicitantes y el menor susceptible de ser adoptado se mantenga dentro de los parámetros habituales de la generación, de modo que permita prever una satisfactoria relación y comunicación intergeneracional”*.

El artículo 175 del Código Civil modificado por la redacción dada por el artículo 2.19 de la Ley 26/52015, de 28 de julio expresa: *“En todo caso, la diferencia de edad entre adoptante y adoptado sea de, al menos dieciséis años y no podrá ser superior a cuarenta y cinco años, salvo en los casos previstos en el artículo 176.2”*.

Por ello, se sugiere que se considere una posible redacción que sea más precisa teniendo en cuenta el contenido del artículo 175 del Código Civil.

- En el artículo 3 de este anteproyecto de ley se hace la distribución de competencias en materia de protección de menores. Al haberse optado por establecer en la ley las competencias administrativas dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ello deberá reflejarse con claridad a lo largo de todo el articulado unificando las terminologías empleadas. También se sugiere que se modifique la expresión *“Consejería competente en materia de Servicios Sociales”* por *“Consejería competente en materia de Protección de Menores”*, de acuerdo con la competencia exclusiva establecida en nuestro Estatuto de Autonomía, (artículo 8.uno.32).

- Se sugiere que se revise la expresión *“padres, tutor y guardadores de hecho”*, a lo largo del articulado ya que la legislación civil se refiere a progenitores, los tutores se designan en singular o plural sin unificación y que los guardadores no se expresan que son de hecho tal y como se realiza en los artículos 172 y siguientes del Código Civil. Se señala igualmente en el apartado consideraciones al articulado.

### **b) Consideraciones al articulado.**

Examinado el articulado del anteproyecto de ley, esta Dirección General lo informa favorablemente, con las siguientes precisiones:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 13 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0281787		
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1 Director General					
2					



- En la Exposición de Motivos, las siguientes:

- En el apartado V referido al Título I, se debería expresar el Título completo del Capítulo IV, es decir, “*Actuación administrativa para la promoción y defensa de los derechos del menor*”.
- En el apartado V referido al Título II, se debería añadir al final del primer párrafo la expresión “*que conlleva la asunción de la tutela administrativa*”, señalando en letra normal el contenido de la Sección 1ª y 2ª.
- En el apartado V referido al Título III, se debería sustituir “*guarda judicial*” por “*guarda acordada por autoridad judicial*” por ser la denominación que consta en el título del Capítulo V aunque en la práctica se denomina guarda judicial.

- En el artículo 3.2, se recomienda sustituir la expresión “*habilitar*” por “*acreditar*” de conformidad con el contenido del Título V titulado “*Iniciativa social e instituciones colaboradoras*”, cuando se regula el procedimiento de acreditación de instituciones o entidades colaboradoras.

- En el artículo 4 y en el resto de los artículos en que se mencione la Comisión de Tutela y Adopción, se sugiere incluir la inicial de las primeras letras en mayúsculas. En el mismo sentido la expresión “*Código Civil*” en el articulado y “*Ley de Enjuiciamiento Civil*”.

- En el artículo 31, debe modificarse el título para coincidir el contenido del mismo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja que expresa que se debe remitir anualmente una memoria al Consejo Riojano de Servicios Sociales al Gobierno y al Parlamento y no un informe que estaba previsto en la legislación anterior.

Por ello, se propone el siguiente título “*De la memoria anual sobre los derechos del menor*”.

- En el artículo 33.2, debería modificarse la expresión “*con la misma*” por “*con los mismos*” al haber añadido a diferentes órganos administrativos, autonómicos o locales a diferencia de la redacción actual en la Ley 1/2006.

- En el artículo 34.3 último párrafo, deberían modificarse las citas concretas de los artículos que regulan la situación de desamparo por vía de urgencia, (artículo 55), o asumir su guarda provisional, (artículo 69) por referirse los citados a modificaciones introducidas al borrador nº 1 utilizando 51 ter y 65 bis.

- En el artículo 40, titulado “*Recursos e intervención judicial*”, debería tenerse en cuenta que la para la oposición a las resoluciones administrativas están legitimadas, según el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, las personas que tengan interés legítimo y directo. Por ello, se propone su modificación en tal sentido. En el mismo sentido en el artículo 42.3.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 14 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo		Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Director General				
2				



- En el artículo 49.2 debería especificarse que la resolución de desamparo precedida de la situación de riesgo se dicte por el titular de la Consejería con las consecuencias previstas en el artículo 54 de la Ley, ya que el artículo 53 únicamente se refiere a la declaración de la situación de desamparo. Las consecuencias del desamparo son la suspensión de la patria potestad o tutela, así como la limitación de su condición de representantes legales del menor a los actos de contenido patrimonial realizados en interés del menor.

- El contenido del artículo 58 debe ser puesto en relación con el contenido del artículo 57, según el cual la Administración puede encomendar la administración ordinaria de los bienes declarados en situación de desamparo a una fundación o persona jurídica sin fin de lucro cuya constitución hubiera sido acordada por el Gobierno de La Rioja y entre sus fines figure expresamente el ejercicio de tales funciones. Actualmente dicha encomienda la ostenta la Fundación Tutelar de La Rioja que asume la administración ordinaria de los bienes de los menores desamparados y tutelados por la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante resolución administrativa de la Consejería y del contenido de sus propios estatutos. Ello supone que los actos de contenido patrimonial que hubieran realizado los padres o tutores con su patria potestad suspendida a causa de la declaración desamparo, deben ser impugnados por la dicha entidad. Por ello se sugiere eliminar la expresión “solo”.

En el párrafo segundo del mismo artículo sustituir la expresión “cuanto” por “como” dada la redacción del mismo.

- El contenido del artículo 59 está relacionado con el artículo 172 del Código Civil, Por ello, se recomienda incluir también el artículo 277.1 del Código Civil.

- En el artículo 60.1, se aconseja la eliminación de la expresión “meramente”, ya que la misma no añade nada a su contenido y puede dar a confusión con la redacción dada en el artículo 172.2 del Código Civil.

- En el artículo 61.3, se sugiere que se elimine la expresión “de su representado” para evitar confusión y ser coherente con el contenido del artículo 172.2 del Código Civil.

- En el artículo 62.2, se aconseja que se revise la mención de formular la demanda para ser privados de la titularidad de la patria potestad y en su lugar hablar de las acciones pertinentes previstas en la legislación civil para que sean privados de la patria potestad.

- En el artículo 65.1 y 3 debería indicarse cual es la Consejería competente que por el sentido del párrafo 4 corresponde a la Consejería competente en reforma de menores que coincide con lo dispuesto en el artículo 3. En el mismo sentido en el artículo 66.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 15 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



- En el artículo 70, titulado “Ejercicio” conviene señalar la Consejería competente en relación con el artículo 3. En el mismo sentido en el artículo 74.1 con la Dirección General competente.
  - En el artículo 74.1, conviene señalar la Dirección General competente en relación con el artículo 3.
  - En el artículo 75.2, último párrafo, debe mencionarse que son guardadores de hecho, de la misma forma que se menciona en el resto del articulado.
  - En el artículo 76.2, se sugiere que se revise el artículo mencionado por entender que la forma en que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja va a ejercer la representación legal del menor y la administrativa de sus bienes está prevista en el artículo 57 y 58.
  - En el artículo 78.1 cuarto y quinto párrafo debería indicarse cual es la consejería competente y la Dirección General en relación con lo dispuesto en el artículo 3.
  - En el artículo 79, se sugiere que se revise el artículo mencionado por no regular los causas de cese de la tutela administrativa que a nuestro entender corresponde al artículo 59.
  - En el artículo 80, no se prevé la prórroga prevista en el artículo 172 bis del Código Civil. En el supuesto que se admita debe contemplarse también en el artículo 81.
- En el artículo 83, párrafo 2, señalar cual es la Consejería competente.
- En el artículo 84.2, se sugiere que se modifique la expresión: “... *el expediente administrativo o de jurisdicción voluntaria se resuelve*” por “... *en vía administrativa o en vía judicial se resuelva*”.
  - En el artículo 89.1, entendemos que la mención del artículo es incorrecta. Se sugiere que se revise y se modifique por el artículo 74.
- En el artículo 89.4, se recomienda que se recoja la inclusión de los guardadores de hecho como se efectúa en el resto del articulado.
- En el artículo 91, se recomienda incluir al principio del apartado 1 la expresión “*De conformidad con lo establecido en la legislación civil vigente el acogimiento....*”. En el mismo sentido el artículo 93.
- En el artículo 91.3, párrafo segundo, se sugiere que se elimine la expresión “*del o*” al no coincidir con el contenido del párrafo primero de dicho apartado 3. En el mismo sentido en el artículo 93.2.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 16 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0281787
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



- Se recomienda que el contenido del artículo 93 se revise y se adapte al contenido en el artículo 173 bis del Código Civil.
  - En el título del artículo 95, debe incluirse también el acogimiento profesionalizado al reflejarse en su contenido. En el mismo sentido en el artículo 97.3 pero en su contenido.
  - En el artículo 102.2, debe corregirse su redacción por: “*En todo caso, corresponde a dicha Consejería*”.
- En el párrafo 3 del mismo artículo expresar que son guardadores de hecho.
- En el Título V, se sugiere que se unifique la terminología o se defina si son distintos al hablar de instituciones colaboradoras y de entidades colaboradoras.
  - En el artículo 130.c), sustituir la expresión “*habilitación*” por “*acreditación*” por coincidir con lo dispuesto en el Título V. En el mismo sentido el artículo 131.4.
  - En el artículo 134, en la mención de la Ley por razones de técnica normativa conste la denominación completa, es decir la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.
  - En el artículo 136.3 b) y c), al lado de la mención del apartado indicar que corresponde a este artículo.
  - La disposición adicional, al haber una sola debe indicarse que es única al igual que la disposición derogatoria.

### III.- CONCLUSIONES.

1.- El Consejo de Gobierno de La Rioja tiene competencia para aprobar el proyecto de Ley informado y para remitirlo al Parlamento de La Rioja a fin de completar los trámites necesarios para aprobar y publicar la norma necesaria.

2.- En relación con el procedimiento de elaboración, se entienden cumplidos los trámites preceptivos.

3.- En cuanto al concreto articulado del anteproyecto, con las consideraciones expuestas en el punto II de este informe, se informa favorablemente.

Es cuanto tiene el honor de exponer, salvo opinión mejor fundada. No obstante, V.I. resolverá.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 17 / 17
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2017/94430	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0281787	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Director General				
2				