

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SERVICIOS SOCIALES Y GOBERNANZA PÚBLICA.

Cumplimentando lo dispuesto en el artículo 53.1 del Reglamento de este Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a V.E. tengo el honor de comunicar que el Consejo Consultivo de La Rioja, en su Sesión 39/21, celebrada el día 12 de noviembre de 2021, ha emitido el Dictamen 50/21, correspondiente a la consulta formulada por V.E. en relación con el *Anteproyecto de la Ley contra la Violencia de Género de La Rioja*.

Cúmpleme, igualmente, remitir el referido Dictamen, recordando, al propio tiempo, en su caso, lo dispuesto en los artículos 11.1 y 53.2 del precitado Reglamento, respectivamente, sobre motivación, fórmula de adopción y comunicación al Consejo Consultivo, de las disposiciones generales cuyos Anteproyectos hayan sido dictaminados por el mismo.

Reciba mi más alta consideración.

En Logroño, a 15 de noviembre de 2021

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

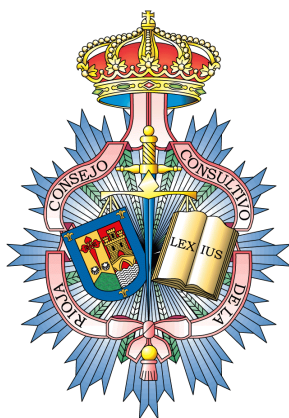
Joaquín Espert y Pérez-Caballero

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 1 / 32
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

CONSEJO CONSULTIVO

DE

LA RIOJA



DICTAMEN

50/21

***ANTEPROYECTO DE LA LEY CONTRA
LA VIOLENCIA DE GÉNERO DE LA RIOJA***

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 2 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

En Logroño, a 12 de noviembre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente, D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

50/21

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de la Ley contra la Violencia de Género de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero precitado remite, para dictamen el expresado Anteproyecto, junto con el expediente correspondiente al procedimiento seguido para elaborarlo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de octubre de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el 8 de octubre de 2021, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de octubre de 2021, procedió, en

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 3 / 32
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de éste

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.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 4 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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

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

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

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria, que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

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

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

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

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes 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*”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 5 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y 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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 6 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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 concurren 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

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

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 7 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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, 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 4-03-2021 y 24-03-2021, si bien no se recibió en ese período ninguna aportación.

Al expediente, a modo de evidencia, se incorpora una captura de pantalla de la referida publicación *web* de la consulta, lo que no quita para reiterar la recomendación de este Consejo en orden a adjuntar un certificado oficial de la realización de la consulta y del plazo en la que estuvo disponible, toda vez que esa publicación constituye el elemento esencial del trámite de consulta previa, obligatorio conforme al citado art. 32 *bis*.1 de la LFAR.

B) Órgano competente y Resolución de inicio.

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 11-04-2021, del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, que es el 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 “*servicios sociales*” y, más específicamente, “*atención a la mujer*”, 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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 8 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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).

C) Anteproyecto.

El art. 45.2 de la LGI establece que la iniciación del procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley requiere *“la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de motivos”*. A su vez, el art. 34.1 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, de 12-04-2021, que se ajusta a los preceptos citados.

D) Memoria inicial.

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

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 9 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1	Presidente y Consejero				
2					

A estos efectos, en el expediente que examinamos, consta una primera Memoria justificativa, de 07-05-2021, de la Dirección General de Justicia e Interior (DGJI), que cumple de modo suficiente las exigencias previstas por ambos preceptos, en cuanto que analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación, se pronuncia sobre su oportunidad, y también hace referencia a las consultas efectuadas con carácter preliminar. La Memoria incluye también un análisis de impacto de la norma proyectada en materia de género, infancia y adolescencia y discapacidad.

En relación con las consultas previas efectuadas, dicha Memoria indica que, i) el 23-11-2020, tuvo lugar una reunión del Pleno de la Comisión Institucional de La Rioja para la coordinación de actuaciones de sensibilización, protección y recuperación integral de las víctimas de violencia, donde se anunció la intención de elaborar un borrador de Ley de violencia de género, tarea para lo que se crearía una Comisión Técnica; ii) el 11-02-2021, la citada Comisión culminó un “*borrador inicial*”, que se trasladó a las Direcciones Generales más relacionadas con la atención a las víctimas, a fin de que realizasen aportaciones; y, iii) se realizó, como ya hemos señalado, *la fase de consulta pública previa* prevista en el art. 133 LPAC’15, no recibéndose aportación alguna.

Estas menciones son bastante a efectos del cumplimiento del trámite, pero es conveniente hacer notar el interés de explicitar o concretar —si los hubo— el tenor y los resultados de la *consulta a las Direcciones Generales*. A este respecto, la Memoria tan sólo señala que “*las valoraciones técnicas realizadas desde las distintas Direcciones Generales serían incorporadas al texto del borrador de la Ley y aquellas que implicaran un nivel prestacional y de recursos se valorarían por el órgano competente*”.

De manera, por tanto, que no queda claro si el *Borrador 1*, de fecha 12-04-2021, que consta en el expediente, coincide con el “*Borrador inicial*” elaborado por la Comisión Técnica o incorpora aportaciones de las Direcciones Generales.

Por otra parte, la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante (SGT), según consta en su informe, de 4-10-21, introdujo varias modificaciones en el “*Borrador inicial*”, las cuales, dado su tenor, puede deducirse que dieron lugar al “*Borrador 2*”, de 11-05-2021, que incluye el expediente, si bien este extremo no ha quedado tampoco reflejado expresamente, dificultando el seguimiento de la tramitación de la norma.

E) Estudio económico.

El art. 45.3 de la LGI exige que, a la Memoria inicial, se adjunte “*un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas*”; y, en los mismos términos, el art. 34.3 de la LFAR señala que:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 10 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

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

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

Pues bien, la Memoria inicial de la DGJI, de 7-05-2021, parte, en efecto, de la necesidad de realizar un estudio del impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada, si bien entiende que no se incrementará el gasto público, al estar ya previstos en los Presupuestos generales (PG) de la CAR los programas, servicios y recursos previstos por el Anteproyecto.

Sin embargo, lo anterior se compadece mal: i) con el reconocimiento, efectuado por la propia Memoria, de la intención de la nueva Ley de mejorar el sistema de atención a las víctimas; ii) la ampliación operada en el concepto de violencia de género y, en consecuencia, el incremento potencial de destinatarios; o, iii) la previsión de elaborar un Plan de acción de desarrollo general de la Ley y Planes sectoriales, que deberán incluir medidas a adoptar en los distintos ámbitos de la acción pública y los medios económicos previstos para su ejecución, con la finalidad de profundizar en la plena aplicación de la Ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 11 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

En suma, las medidas previstas en el texto proyectado inducen a pensar que su consecución requerirá la provisión de una dotación económica adicional. Esta valoración coincide, además, con la reflejada en el primer informe de la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 24-09-2021, que, en consecuencia, solicitó al centro gestor que completase el estudio económico.

A este respecto, en un informe complementario de la propia DGCP, de 1-10-2021, se indica que, en efecto, el centro gestor le remitió dicha información económica adicional y, a su vista, *“estima un impacto nulo de esta ley en las cifras de déficit público y regla de gasto, dado que la implementación de las medidas previstas en la misma supondrá niveles de gasto e ingreso similares a los actuales”*. Sin perjuicio de lo anterior, la DGCP realiza dos advertencias en relación con la merma de financiación una vez que finalice el *Pacto de Estado contra la violencia de género (2018-2022)* y la necesidad de asegurar la ejecución de sus fondos a fin de evitar reintegros el año que se cierre el Pacto.

A juicio de este Consejo, puede, por tanto, darse por cumplido este trámite, si bien *resultaría necesario incorporar al expediente el propio estudio económico*, dado que su contenido sólo es accesible a través del informe que sobre el mismo realiza la DGCP.

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 del 11-05-2021, la cual 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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 12 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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

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

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

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *“participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración”* (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) se trata de un *“principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una “garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); 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 presente, el 13-05-2021 se publicó en el BOR la Resolución de la SGT actuante de 11-05-2021, por la que se procedió a abrir un periodo de información pública por un plazo de 15 días hábiles (hasta el 3 de junio de 2021), que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas formular telemáticamente sus aportaciones o alegaciones.

Finalizado el trámite, según señala el informe de la SGT actuante, de 4-10-2021, se recibieron alegaciones de Amnistía Internacional de La Rioja, Comisiones Obreras de La Rioja, D^a María Luisa Velasco Junquera (Psicóloga del Centro Asesor de la Mujer) y D^a

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 13 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

M^a Victoria Górriz Gómez (Abogada). Las tres primeras constan en el expediente (fols. 92 y ss.), pero se ha omitido la de la citada Abogada, que debe incorporarse a fin de completar el expediente, aun cuando su contenido se halle reflejado en el antedicho informe.

Por otra parte, la audiencia corporativa *opcional*, que contempla también el citado art. 36 LFAR, puede entenderse satisfecha con la participación de la **Comisión institucional de La Rioja de sensibilización, protección y recuperación integral de las víctimas de violencia**; en tanto, se halla compuesta “*por representantes de todas las Administraciones intervinientes en la materia, instituciones y entidades jurídicas públicas o privadas involucradas en la prevención y erradicación de la violencia*” (art. 7.2 LVR, Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja)

Ahora bien, el art. 64 del Anteproyecto que nos ocupa prevé crear, no sólo una **Comisión de seguimiento contra la violencia de género en La Rioja** (de significado coordinador meramente interno del Gobierno de la CAR, como señala el art. 64.5 del Anteproyecto), sino también un **Observatorio de violencia de género en La Rioja**, que tiene un significado más bien externo, ya que (según el art. 64.3 del mismo Anteproyecto) forman parte del mismo algunos Vocales en representación de organizaciones, asentadas en La Rioja, pero ajenas a la Administración autonómica de la CAR, como la Delegación del Gobierno en La Rioja, los Ayuntamientos de La Rioja, la Federación riojana de municipios y el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Por ello, entendemos que, como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, nuestro reciente dictamen D.15/21, F.J. 2.5-B), debe darse audiencia a las organizaciones que vayan a integrar dicho Observatorio; aunque este Consejo no desconoce que varias de dichas organizaciones ya vienen formando pacíficamente parte de la precitada *Comisión institucional* (cfr. art. 3 del Decreto 1/2014, de 3 de enero, modificado por el Decreto 11/2014, de 21 de marzo, regulador de dicha Comisión).

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.

Pág. 14 / 32

Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

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

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

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran como emitidos, por su orden cronológico, los siguientes documentos: i) informe favorable de la Comisión Institucional de La Rioja para la coordinación de actuaciones de sensibilización, protección y recuperación integral de las víctimas de violencia, de 15-07-2021; ii) informe de la DG de Cultura, de 23-08-2021; iii) informe de la SGT de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, de 26-08-2021; iv) informe de la Jefa de Servicio de Promoción Juvenil, de 26-08-2021; v) informe de la SGT de la Consejería de Sostenibilidad y Transición ecológica, de 30-08-2021; vi) informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de 23-09-2021; vii) informe e informe complementario de la DGCP, de 24-09-2021 y 1-10-2021; viii) informe de la SGT de la Consejería actuante, de 4-10-2021; y ix) informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 6-10-2021.

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

1/ Consta el preceptivo informe de la SGT, de 4-10-2021, que concluye en un juicio favorable del presente Anteproyecto de Ley, y propone continuar la tramitación del mismo. En este informe, es donde se ha dado cuenta de las alegaciones que se han ido produciendo a lo largo de la tramitación y de su incorporación o no al texto del Anteproyecto; pero, a juicio de este Consejo, el expediente requiere, a esos efectos, que se subsanen, aclaren o completen algunos aspectos, que se unen a los ya referidos en el apartado **D)** de este dictamen:

-En primer lugar, el Anteproyecto sometido a información pública (se entiende que en la versión de su Borrador 2, de 11-05-2021), como advertíamos también en el anterior apartado **G)** de este dictamen, fue objeto de cuatro alegaciones, si bien una de ellas no consta en el expediente. A ello hay que unir ahora el hecho de que no se ha incluido tampoco el informe original de la DGJI sobre dichas alegaciones, que la SGT recoge. No se aclara, además —aunque es deducible por su contenido—, que

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.

Pág. 15/ 32

Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

es el “*Borrador 3*”, que consta en el expediente, de 11-08-2021, el que incorpora las modificaciones aceptadas en esta fase.

-*En segundo lugar*, no se aclara cuál es el borrador puesto “a disposición de los miembros de la Comisión Institucional de Violencia”, *antes de su reunión de 15-07-2021*. El informe de la SGT expone de forma detallada las alegaciones recibidas de sus miembros y el juicio-propuesta de aceptación o rechazo de cada una de ellas efectuado por la DGJI. No obstante, con independencia de dicho relato, el expediente debería completarse con las alegaciones originales y con el informe que -se infiere- elaboró la DGJI, a fin de valorar cada una de dichas alegaciones.

-*En tercer lugar*, la SGT actuante señala que las alegaciones de la Comisión Institucional de Violencia dieron lugar a un “*nuevo Borrador*”, que se presentó a la Comisión el 15-07-2021, la cual (junto a una mejora técnica de su art. 64.3 planteada en el seno de la propia reunión) procedió a “*informar de forma favorable este segundo borrador*”; si bien, dadas las fechas, ello no puede referirse al *Borrador 2, de 11-05-2021*, que consta en el expediente, sino al *Borrador 3, de 11-08-2021*, al margen de que, en éste (según consta igualmente en el informe de la SGT), la DGJI, tras la reunión de 15-07-2021, introdujo algunas “*modificaciones técnicas*” al texto informado ya favorablemente por la Comisión; modificaciones, por otra parte, que, aunque se señalen los preceptos afectados, no se describen exactamente, y, por ende, dificultan el seguimiento de los cambios operados en la norma.

-*En cuarto lugar*, el informe de la SGT señala que, el 11-08-2021, se envió el Anteproyecto (por la fecha, en su “*Borrador 3*”) a las diferentes Consejerías. A continuación, pasa a describir las alegaciones presentadas, entre los días 25 a 30 de agosto, por la DG de Cultura; la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población; el Instituto Riojano de La Juventud; y la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica (que, en este caso, se han incluido en el expediente), así como la propuesta de aceptación o rechazo al respecto de la DGJI. Pues bien, de nuevo, no consta en el expediente el informe original que -se infiere- elaboró la DGJI sobre dichas alegaciones, ni se señala expresamente que estas alegaciones dieron lugar, tal como se deduce por su contenido, al *Borrador 4, de 8-09-2021*, que consta en el expediente.

-*En quinto lugar*, la SGT recoge el informe emitido por el SOISP, el 23-09-2021, y el parecer de la DGJI sobre sus alegaciones. Éstas últimas son las que explican la redacción del *Borrador 5*, y último, de 4-10-2021, a pesar de que no conste una referencia expresa a este extremo.

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 16 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

expediente relacione, de forma clara, las modificaciones operadas en cada fase o identifique las mismas en el propio texto del nuevo borrador. Ello requiere también incluir en el expediente las alegaciones originales presentadas y los informes sucesivos que éstas susciten (al margen de que se relacionen luego en un informe final); e identificar, de forma precisa, a qué responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente.

2/ Consta el informe emitido por 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*), si bien no incluye ni hace referencia a la valoración de las cargas administrativas prevista en el art. 34.2 LAE (*Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa*). En caso de que el SOISP considere -como parece- que dichas cargas son, en este caso, inexistentes, convendría que su informe lo estableciese expresamente.

3/ Los Servicios Jurídicos, en su informe de 6-10-2021, no plantean ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

4/ No se ha recabado informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales. Sin embargo, a tenor del art. 51.2-a) LSSR (*Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja*), entre sus funciones se encuentra, precisamente, la de “2. *informar con carácter previo a la aprobación de: a) Anteproyectos de ley en materia de servicios sociales*”.

Al margen del carácter transversal de la norma proyectada, resulta, en este sentido, evidente su especial incidencia en los servicios sociales autonómicos. De hecho, el propio art. 28 del Anteproyecto señala que: “*el Sistema público riojano de Servicios sociales, como uno de los recursos clave para la detección y atención, garantizará a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia que recoge la presente Ley el derecho a la atención social hasta la finalización y culminación del proceso de recuperación y reparación*”.

Debe, por tanto, recabarse necesariamente el oportuno informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS), algo que, por lo demás, se hallaba ya propuesto en la Memoria justificativa inicial de 7-05-2021.

Por lo demás, el hecho de que, el 27-07-2021 (según recoge el informe de la SGT de 4-10-2021) tuviera lugar una sesión del referido CRSS, en la que “*se informó del*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 17 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

contenido del Anteproyecto de la Ley contra la violencia de género de La Rioja a todos los miembros de dicho Consejo”, no puede considerarse equivalente a informar el Anteproyecto, tal y como prescribe la Ley 7/2009.

5/ No se recabado tampoco el dictamen del Consejo Escolar de La Rioja (CER).

En este caso, el art. 7. 1 LCER (Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja) establece que: *“serán sometidos preceptivamente a consulta del CER, 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”*. Y, dentro de dicha programación general, el propio art. 7.2-g) LCER incluye *“los programas educativos, relativos a los currículos de las enseñanzas escolares no universitarias”*.

Así las cosas, y teniendo a la vista la previsión del art. 10 del Anteproyecto (currículos educativos), en nuestra opinión, resulta también preceptivo el dictamen del CER.

Por lo demás, su intervención parece asimismo aconsejable dentro de la audiencia corporativa prevista en el art. 36 LFAR, dado que la norma contiene varias disposiciones en materia educativa e, incluso, prevé que el CER, en su informe anual, incluya el relativo a las medidas adoptadas por la Ley (cfr. art. 12 del Anteproyecto),

6/ En conclusión, esta fase del procedimiento, sin perjuicio de las observaciones realizadas de índole aclaratoria o completiva del expediente, puede entenderse cumplida a excepción de lo indicado en los puntos **4/** y **5/** del apartado **H)** de este Fundamento Jurídico.

Si, finalmente, se recabase la intervención del CRSS y del CER y, como resultado de esta, se produjera alguna modificación en el texto analizado por los Servicios Jurídicos, debería retrotraerse el procedimiento con el fin de que estos pudieran examinar el nuevo texto, dado que, como recordábamos más arriba, su intervención debe ser la última.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 18 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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 6-10-2021.

De nuevo, en la hipótesis de que se retrotrajese el procedimiento con el fin de facilitar la intervención de los órganos consultivos referidos en el apartado anterior, y de que este trámite propiciara alguna modificación en el texto; tras el nuevo informe de los Servicios Jurídicos, la SGT debería emitir una segunda Memoria, a fin de dar cumplimiento a los art. 45.4 de la LGI y 39 de la LFAR.

4. Por todo lo expuesto, se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 LGI, con las salvedades señaladas en los apartados I (al final), H-4 y H-5, todos ellos de este mismo Fundamento de Derecho Segundo.

Tercero

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

1. Planteamiento general.

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

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 19 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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: “*actuar frente a la violencia de género... a través de la adopción de medidas integrales*” (art. 1 del Anteproyecto); y, por ende, cumplirse, en este ámbito, el mandato a los poderes públicos de la CAR, establecido en el art. 7.2 EAR’99 de “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*”; y “*remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud*”.

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, la obligación de los poderes públicos de velar “*especialmente por las víctimas de violencia de género*” (art. 15.4).

B) La CAR, en virtud de lo dispuesto en los apartados 30, 31 y 32 del art. 8 EAR’99, tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales atendiendo a todos y cada uno de los aspectos que –innecesariamente– se individualizan y concretan en tales normas estatutarias; y ello incluye, en definitiva, la materia a que se refiere la norma proyectada.

Que ello es así lo demuestra, por lo demás, que, en ejercicio de tales competencias, el Parlamento de La Rioja aprobara la LVR (Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja), cuyo objeto es, ente otros, “*la adopción de medidas integrales y globalizadoras para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia sobre la mujer*” (art. 1 LVR).

Por último, también en este punto, la reforma estatutaria en tramitación, singulariza esta materia en la relación de competencias exclusivas asumidas por la CAR, aludiendo a las “*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)

C) La competencia de la CAR en materia de asistencia y servicios sociales es, sin duda, el título competencial sustantivo o nuclear que ampara la aprobación de la norma que examinamos. Dicho título y, por ende, la actuación a su albur de las CCAA viene, de

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 20 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

hecho, siendo entendido como el elemento clave en la prevención, protección y atención de las víctimas de violencia de género.

No obstante, el contenido de la norma que examinamos tiene un claro tenor transversal y, en este sentido, incluye actuaciones y medidas de muy diverso espectro material: educación, atención sanitaria, vivienda, investigación, entre otras, a fin de lograr su objetivo de actuar frente a violencia de género de un modo integral.

De modo, pues, que las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida política transversal frente a la violencia de género. Cabe así citar su competencia exclusiva en materia de “*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” (art. 8.1.1 EAR’99), “*vivienda*” (art. 8.1.16 EAR’99), o “*investigación científica y técnica*” (art. 8.1.21 EAR’99); y las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10 EAR’99) y sanitario (art. 9.5 EAR’99).

El propio Tribunal Constitucional (TC) 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 CA “*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 lo demás, resulta evidente que la consecución del objetivo perseguido por el Anteproyecto se potencia o puede adquirir un mayor impulso a través de una regulación unitaria e integral; en definitiva, de una ley transversal.

Ahora bien, esta técnica normativa obliga también a tener especialmente presentes las normativas sectoriales vigentes para, en su caso, proceder a realizar las oportunas y coherentes referencias/modificaciones en las mismas, a fin de que no merme el grado de certeza y seguridad jurídica.

A ello nos referiremos en el apartado 3, de este Fundamento Jurídico, de forma más precisa.

D) En conclusión, es clara la competencia autonómica para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende, que viene a sustituir, en parte, a la vigente LVR (Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 21 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

de violencia en La Rioja), a la vez que amplía el marco de actuación pública específica frente a la violencia de género.

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 contra la violencia de género, confluye la actuación internacional, europea, estatal, autonómica o local.

La propia Exposición de motivos (EM) del Anteproyecto sometido a dictamen se hace eco de lo anterior y cita la Declaración sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer, aprobada por Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y el, en efecto, trascendente, Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, ratificado por España mediante Instrumento de 18 de marzo 2014 (conocido como “Convenio de Estambul”).

A nivel estatal, el punto de referencia clave a tener en cuenta es la LOVG (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género); si bien no debe olvidarse tampoco el EVD (Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito) o la LOIHM (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), la cual, entre los criterios de actuación de los poderes públicos para hacer efectivo el derecho de igualdad, recoge, precisamente, *“la adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y acoso por razón de sexo”* (art. 14.5 LOIHM).

C) No existe, empero, una reserva competencial a favor de Estado en la materia específica de violencia de género, pero no es necesario insistir en el hecho de que el art. 149.1 CE 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).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 22 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

En el ámbito que ahora interesa, conviene, así, tener, singularmente, presente:

1/ 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**.

2/ 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, 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 CCAA 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 que dicho ejercicio debe respetar las *condiciones básicas* establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

3/ En tercer lugar, que el Estado dispone de algunas **competencias sectoriales**, exclusivas o básicas, que, igualmente, pueden incidir en el ámbito regulado por el Anteproyecto que nos ocupa. Así, entre las exclusivas, cabe citar las materias de *"Administración de Justicia"*, *"legislación penal"*, *"legislación laboral"*, *"legislación procesal"*, o *"legislación civil"* (art. 149.1. 5º, 6º, 7º, 8º CE); y, entre las básicas, no hay que olvidar las referidas a la *"sanidad"*, la *"Seguridad Social"*, el *"régimen jurídico de las Administraciones públicas"*, o el desarrollo de la educación (art. 149.1. 16º, 17º 18º y 30º CE).

Todo ello configura, en suma, un marco que ha permitido la aprobación estatal de normativa en materia de violencia de género, que condiciona el ejercicio de las competencias de la CAR.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 23 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

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).

3. Observaciones relativas al marco normativo autonómico en el que se inserta el Anteproyecto.

A) Como ya hemos visto, el Anteproyecto modifica y, en parte, deroga expresamente la vigente LVR (Ley 3/2011, de violencia). En dicha derogación expresa, incluye, sin mayor salvedad, su art. 36, referido a la *“acreditación de la condición de víctima de violencia de conformidad con el Título Preliminar de la ley”*.

Pues bien, ello daría paso a una laguna normativa, dado que el actual Anteproyecto fija, en su art. 5.2, dichos medios de acreditación, únicamente a los efectos de la violencia de género, pero quedaría entonces por determinar la acreditación del resto de ámbitos reconocidos por la Ley 3/2011.

B) Convendría también explicitar la incidencia derogatoria de la nueva Ley en el Decreto 1/2014, de 3 de enero, por el que se regula la Comisión Institucional de La Rioja para la coordinación de actuaciones de sensibilización, protección y recuperación integral de las víctimas de violencia; sin perjuicio de la genérica -pero siempre insegura- previsión de derogación de normas anteriores que se oponga a esta Ley.

C) Igualmente, a efectos de seguridad jurídica, sería conveniente determinar que el concepto de violencia de género al que se refieren otras normas de la CAR (como la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de ciudadanía de La Rioja y el Decreto 41/2017, que la desarrolla; la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; o el Decreto 24/2021, de 30 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y centros privados concertados que imparten segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato) quedará vinculado al establecido -más ampliamente- por esta Ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 24 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

4. 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.

En esencia, una vez determinado, en su Título I, el concepto de violencia y víctima de género (que se amplía respecto al recogido a nivel estatal), la Ley prevé la adopción de medidas para hacerle frente, en muy diversos ámbitos, sobre la base de que sólo el desarrollo de una política integral y transversal puede hacer desaparecer esta lacra social.

En concreto: i) en su Título II, se establecen medidas de prevención, sensibilización y formación, que se proyectan en el ámbito educativo, en el personal de las Administraciones, en campañas de sensibilización e información y en medios de comunicación; ii) el Título III se dedica a la detección y atención a la violencia de género; prevé la elaboración de protocolos específicos de detección y concreta dicha detección y atención en el ámbito sanitario y en el de los servicios sociales; iii) el Título IV ordena los recursos de la atención integral y recuperación de las víctimas, articulando los compromisos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género; iv) el Título V contempla medidas de fomento que debe adoptar el Gobierno de La Rioja a fin de favorecer la inserción laboral, la autonomía económica y el acceso a la vivienda; v) el Título VI establece medidas de apoyo a la asistencia jurídica y el acceso a la justicia; vi) el Título VII aborda la reparación y recuperación de la víctima; vii) el Título VIII impulsa la investigación en materia de violencia de género; y viii) el Título IX establece las garantías de aplicación de la Ley.

Sin embargo, conviene realizar algunas consideraciones o precisiones referidas a artículos concretos:

A) Sobre los arts. 2 y 3.

El art. 3 define el “*concepto de la violencia de género*” en términos no coincidentes con los establecidos, con carácter orgánico (DF 3 LOVG, LO 1/2004 de violencia de género), por el art. 1.3 LOVG. La norma autonómica viene así a ampliar dicho concepto, siendo, además, dicha ampliación uno de los objetivos explícitos del Anteproyecto (cfr. su Exposición de motivos).

En este sentido: i) la genérica “*violencia física y psicológica*” prevista en la LOVG, comprende, en lo que se refiere a la presente Ley, “*cualquier acto de violencia basada en el género que implique o pueda implicar para las mujeres perjuicios o sufrimientos de naturaleza física, social, psicológica, sexual, económica, ambiental, simbólica o institucional*” (art. 3.2); y, ii) mientras que, en la LOVG, la violencia se circunscribe al ámbito de la pareja y los menores, el Anteproyecto incluye, además, a “*otros convivientes*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 25 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

que sean personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a la tutela, guardia o custodia de la mujer víctimas de violencia de género, que sean víctimas de dicha situación” (art. 2.1 a).

Ciertamente, esta discrepancia puede entenderse salvada al haberse introducido de forma reiterada la salvaguarda de referirse “*a los efectos de la presente Ley*” (art.3.1), o a “*la violencia a que se refiere la presente Ley*” (art. 3.2). Así como a la vista de la comprensión de la Ley de “*cualesquiera otras formas (de violencia de género) comprendidas en la legislación autonómica, legislación estatal, Tratados...*” (art. 3.4).

Con todo, este Consejo quiere advertir que es el concepto y ámbito de violencia definido en la LOVG el que sigue operando de cara a las ayudas sociales previstas en su art. 27 (desarrollado por el Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre) y, por ende, en su concesión por parte de las CCAA.

B) Sobre el art. 9.

El art. 9 aborda la “*formación del profesorado y del personal socioeducativo no docente*”. El Anteproyecto garantiza la prestación de formación específica y permanente, en este ámbito, a profesores y personal socioeducativo. Dicha formación se halla ya prevista, con carácter básico, por el art.102.2 LOE (LO 2/2006, de Educación), el cual, a su vez, se remite al art. 7 LOVG.

Pues bien, el desarrollo de la norma riojana respeta plenamente dicho marco, si bien, en el marco de sus competencias, amplía su proyección al personal socioeducativo.

C) Sobre el art. 14.

El art. 14 se dedica a la “*formación en las Universidades*”. La inclusión de la igualdad de género en la formación, docencia e investigación de éstas viene ya impuesto por el art. 4.7 LOVG. En ese marco, el art. 14 del Anteproyecto, dispone, en concreto, que la Administración de la CAR (aunque sería más preciso hablar del Gobierno de La Rioja) promoverá la incorporación de la violencia de género en los contenidos de todos los “*títulos universitarios*” que tengan relación directa con la violencia de género. Acertadamente, no obstante, se advierte que dicha acción se hará, “*en el ámbito de sus competencias*”, dejando así a salvo el art. 2.2-e) LOU (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades), que incluye, dentro de la autonomía de las Universidades, “*la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida*”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 26 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

D) Sobre el art. 45.

El art. 45 prevé que el Gobierno de la Rioja adopte determinadas medidas de *“fomento de la inserción en el empleo”*. Sobre este particular, cabe dejar constancia de que su contenido se encuentra perfectamente habilitado por la competencia autonómica en materia de violencia de género y no incide, en absoluto, en la competencia estatal sobre *“legislación laboral”* (art. 149.1.7 CE), que –recordemos- no deja ningún espacio de regulación a las CCAA, *“las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal”* (STC 195/1996, FJ 11).

E) Sobre el art. 48.

El art. 48 se dedica a establecer *“medidas para el acceso a la vivienda”*, de forma acorde a lo ya previsto por el art. 28 LOVG. No obstante, la norma básica incluye también el acceso prioritario en las *“residencias para mayores”*, aspecto éste que se omite en el Anteproyecto, si bien, por coherencia y sistematicidad, debería, igualmente, atenderse.

F) Sobre el art. 49.

El art. 49 del Anteproyecto recoge *“el derecho a la asistencia jurídica especializada”*, de forma inmediata y continuada a lo largo de todos los procesos judiciales que pudieran suscitarse.

Pues bien, a juicio de este Consejo, esta disposición, tal cual se halla redactada, quedaría fuera del ámbito competencial de la CAR en cuanto que, aparentemente, vendría a regular (en materia de titulares, condiciones, contenido, etc) el derecho a la asistencia jurídica gratuita, reconocido en el art. 119 CE, y vinculado al propio derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, cuya normación corresponde al Estado, en atención, entre otros, a los títulos competenciales establecidos en los arts. 149.1.5º y 6º CE. Su sustrato común -ha señalado el TC- se garantiza *“mediante la regulación detallada y uniforme del contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita y de los requisitos de su ejercicio que fija legalmente el Estado”* (STC 97/2001, FJ 8º).

Por otro lado, aun cuando el contenido del precepto es asimilable a lo establecido ya por la normativa estatal, no se cumplirían las condiciones -más arriba expuestas- en relación a las *leges repetitae* y, además, hallaríamos de nuevo, en este supuesto, el problema de la ampliación operada por la norma autonómica en el concepto de violencia de género manejado. Y es que, obviamente, es el establecido por la propia LOVG, el que se aplica a la asistencia jurídica gratuita, que reconoce en su art 20 y que se articula, a su vez, de conformidad a lo dispuesto en la LAJG (Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita); cfr. art. 2 g).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 27 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

Todo ello, sin perjuicio de la competencia de la CAR en orden al reconocimiento y gestión de la asistencia jurídica gratuita, tal y como detallamos en el D.63/2017, que examinó el Anteproyecto Decreto 45/2017, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la CAR.

En suma, cuando menos debería introducirse en esta disposición una referencia a su sujeción a lo dispuesto por la legislación estatal.

5. Recapitulación conclusiva.

En conclusión, a juicio de este Consejo, el Anteproyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse, sin perjuicio de las observaciones que acabamos de reseñar.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

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

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

Quinto

Análisis del Anteproyecto

1. Observaciones de carácter formal.

A la vista de la lectura del último borrador del Anteproyecto, este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de técnica o estilo normativo, desea formular unas consideraciones de índole formal, con el ánimo de aportar elementos

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág 28/ 32
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales		2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

de juicio que puedan resultar útiles tanto en la aprobación final del Proyecto de Ley, como en su ulterior tramitación parlamentaria.

A) Seguramente fruto de las diversas redacciones que han sufrido a lo largo de su tramitación, **los arts. 1 y 3**, parecen requerir algunas palabras de enlace que faciliten su comprensión, como las que se indican en negrita a modo de ejemplo. En el art. 1: “*La presente Ley tiene como objeto actuar frente a la violencia de género que, como manifestación de la desigualdad, la discriminación y las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres, se entenderá [como] toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada, a través de la adopción de medidas integrales en orden a:...*”; y en el art. 3: “*A los efectos de la presente Ley, se entiende por violencia de género aquella que, como consecuencia de una cultura machista y como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, ~~toda violencia~~ [se ejerce] contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada...*”.

B) En el **art. 2. 1 b)**, la alusión a la “*mujer víctimas*” debe ir en singular para que la disposición tenga sentido. Igualmente, en **art. 5.2 b)**, faltaría una conjunción “[o] *informe del Ministerio Fiscal...*”.

C) La inclusión reiterativa en el borrador inicial de la “*violencia patrimonial*” como *manifestación (art. 4.1)* y como *forma (art. 4.2)* de violencia de género, llevó durante la tramitación del Anteproyecto a su supresión en el art. 4.2. Ello es coherente con su omisión también en el **art. 3.1** (“*La violencia a que se refiere la presente Ley comprende cualquier acto de violencia basada en el género que implique o pueda implicar para las mujeres perjuicios o sufrimientos de naturaleza física, social, psicológica, sexual, económica, ambiental, simbólica o institucional...*”); pero resulta incoherente e induce a confusión que el **art. 5.1**, relativo a la acreditación, haya incluido de nuevo la violencia patrimonial (“*A efectos de la presente Ley, se considerarán víctimas de violencia de género y tendrán reconocidos los derechos de esta norma sin necesidad de interposición de denuncia, tanto si se trata de violencia física, psicológica, social, económica, **patrimonial**, sexual, violencia ambiental, violencia simbólica o violencia institucional...*”).

D) El Título II, a la vista de su contenido, debería llevar por rúbrica *Prevención, Formación y Sensibilización*.

E) El art. 20 dispone que “*La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja **garantizará** que los medios de comunicación no emitan en su programación imágenes o contenidos vejatorios relacionados con la imagen de las mujeres, o que abunden en los estereotipos y prejuicios que conforman el contexto de la violencia contra*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 29 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

las mujeres, de acuerdo con lo previsto en la normativa básica de aplicación”. A la vista de su contenido, empero, resulta más ajustado a la capacidad de actuación pública utilizar el término “*velará*” que, por lo demás, es el que utiliza el art. 13 LVG en el mandato que efectúa, en este sentido, a las Administraciones públicas.

2. Observaciones concretas al articulado.

A) Referencia a los títulos competenciales

El Anteproyecto no ha previsto una DF (disposición final) en relación con la habilitación competencial que ampara la aprobación de esta Ley. Tampoco la EM (Exposición de motivos) explicita este extremo, al margen de que subsuma su contenido en el cumplimiento del mandato establecido en el art. 7.2 EAR’99.

Pues bien, nos permitimos recordar que este Consejo viene reiterando la *conveniencia* de que, al menos en su parte expositiva, *las normas proyectadas identifiquen expresamente el título o títulos competenciales que amparan su aprobación*.

B) Sobre el art. 4.1-l).

Entre las manifestaciones de la violencia de género, se incluye en el art. 4.2-l): “*la violencia derivada de conflictos armados, incluyendo todas las formas de violencia posible: asesinato, violación, embarazo forzado, aborto forzado o esterilización forzada, entre otras*”.

Como puede observarse, en este caso la violencia no se aquilata o vincula al género, de manera que, en una interpretación literal, llevaría a subsumir cualquier violencia derivada de un conflicto armado, aun cuando no se halle relacionada con el género.

Debería, por tanto, darse una nueva redacción a este apartado ajustado al objeto del Anteproyecto que evite futuras confusiones.

C) Sobre el art. 4.2-c).

Entre las formas de violencia ejercida hacia las mujeres y las niñas, el art. 4.2 c) recoge la ***violencia social***, que define como “*aquella que opera por quienes carecen, en relación con la víctima, de cualquier vínculo afectivo, y entre los que se encuentran, en todo caso, las personas amparadas en cualquier relación distinta por las que se encuentra integrado el núcleo de su convivencia familiar, así como las personas que, por su especial vulnerabilidad, se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados*”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 30 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

Dicha definición parece centrarse en determinar las personas que pueden ejercer dicha violencia social, si bien su último inciso (*“así como las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados”*), induce ciertamente a confusión. A ello se une, además, el hecho de que se ha omitido la referencia al perfil material concreto que tendría este tipo de violencia, lo que, de nuevo, dificulta su interpretación, quedando su proyección absolutamente indeterminada.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, esta disposición requiere una nueva redacción que determine de modo más preciso el ámbito y rasgos distintivos de esta forma de violencia.

D) Sobre el art. 5.3.

Se establece en el art. 5.3. que *“para la obtención del certificado acreditativo previsto en el apartado 2.a) de este artículo será imprescindible informe elaborado por profesionales de los servicios de atención especializada, servicios sociales o sanitarios que estuvieran atendiendo a la mujer. El procedimiento a seguir para hacer efectivo lo establecido en el apartado anterior se determinará mediante protocolo o protocolos aprobados por el Observatorio de Violencia de Género de La Rioja, que serán de carácter obligatorio de conformidad con el artículo 29 de la presente Ley”*.

En este caso, el Consejo se adhiere a la observación ya realizada en el informe, de 23-09-2021, del SOISP, que reproducimos: *“respecto de la determinación del procedimiento mediante un protocolo consideramos que el mismo debería establecerse en una disposición de carácter general dado que, como medio de acreditación de la situación de violencia de género, el certificado acreditativo da lugar a un reconocimiento de derechos”*.

Debiera precisarse, además, que ese procedimiento se refiere al apartado 2 a), ya que la redacción actual: *“el procedimiento a seguir para hacer efectivo lo establecido en el apartado anterior...”*, induce a pensar en todo el apartado 3, del artículo 5.

E) Sobre la DD (Disposición Derogatoria) Única.

Como señalábamos en el apartado 3 A), del Fundamento jurídico 3, la derogación del art. 36 LVR, crearía un vacío normativo en orden a la acreditación de la condición de víctima en supuestos ajenos al género.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 31 / 32
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

CONCLUSIONES

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley, con las salvedades señaladas en los apartados I (al final), H-4 y H-5, todos ellos del Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen

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 efectuadas en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

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

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 32 / 32
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/115112	Dictamen	Solicitudes y remisiones generales	2021/0977618
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			