



PARLAMENTO DE LA RIOJA

INFORME SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE IGUALDAD, RECONOCIMIENTO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO Y DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANSEXUALES (9L/PPLD-0009)

La proposición de ley de igualdad, reconocimiento a la identidad de género y derechos de las personas transexuales tiene como finalidad, según figura en su Exposición de Motivos, regular en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja de los derechos de las personas transexuales.

Se realizan las siguientes observaciones a la proposición de ley:

TÍTULO DE LA NORMA

Se observan una serie de discrepancias entre el título de la norma y el contenido recogido en su articulado.

A lo largo del texto se observa que la referencia a "identidad de género" se utiliza como sinónimo de "identidad sexual". Teniendo en cuenta que la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea contempla en su artículo 21, una prohibición general de discriminación y más en concreto, prohíbe la discriminación por "orientación sexual", debería revisarse el texto a los efectos de utilizar unos términos precisos y uniformes en todo el texto. La identidad de género, según se deduce del texto, es la vivencia subjetiva que cada individuo tiene con independencia del sexo biológico y que no tiene que coincidir con el binomio hombre-mujer, por lo que debería también corregirse las referencias al citado binomio entre los dos sexos biológicos. Sin embargo, la orientación sexual no es sinónimo de identidad de género puede coincidir o no. La orientación sexual hace referencia a la atracción sexual o emocional que puede tener una persona hacia otra con independencia de su identidad de género.

En los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género, se dice expresamente en su Introducción a los mismos se dice: "*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en*



dignidad y derechos. Todos los derechos humanos son universales, complementarios, indivisibles e interdependientes. La orientación sexual y la identidad de género son esenciales para la dignidad y la humanidad de toda persona y no deben ser motivo de discriminación y abuso". Y en la versión autorizada al español de marzo de 2007, la "Introducción" a los citados principios recoge en el pie de página las siguientes definiciones, recogidas también en el Preámbulo del texto:

*"La **orientación sexual** se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o del mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas".*

*"La **identidad de género**¹ se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales".*

Las Directrices de Técnica Normativa² señalan que el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, que permite identificarla y describir su contenido esencial. Su redacción debe ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva.

A modo de **conclusión** el título es demasiado largo y aunque su articulado hace referencia a la prohibición de la discriminación no sólo por la identidad

¹ Las referencias en los textos analizados como términos sinónimos son a "identidad de género" o "expresión de géneros".

² "Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa" (Boletín Oficial del Estado número 180, de 29 de julio de 2005).



de género (artículo 5) sino también por la orientación sexual, debe determinarse si se pretende regular sólo los derechos de un determinado colectivo "trans"³ o por el contrario se pretende formular una norma que proteja contra cualquier tipo de discriminación tanto por la "orientación sexual" de la persona como por su "identidad de género", teniendo en cuenta que son distintas y que pueden dar lugar a múltiples discriminaciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Exposición de Motivos se encuentra dividida en apartados con números romanos a los que nos vamos a referir a continuación. Con carácter general es demasiado larga y prolija y debería ir de lo general a lo particular. Se hacen referencias a textos internacionales, recomendaciones, etc., sin que exista un nudo causal que explique su inclusión en la Exposición de Motivos. Se trata de una mezcla de texto que requiere una mayor sistematización.

Apartado I

Se inicia el apartado haciendo referencia a la "transexualidad", para afirmar a posteriori su existencia "en todas las culturas de la humanidad". Se desconoce cuáles son "las culturas de la humanidad" y debería eliminarse del texto de la proposición puesto que sólo las personas frente a otros seres vivos como los animales son capaces de crear una "cultura". La RAE (Real Academia de la Lengua Española) define la "cultura" como *"conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc."*.

³ En la sesión celebrada el día 26 de octubre de 2018, en la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia de la experta D^a. Marina Echebarría Sáenz, propuso como mejora del texto que se modificara el término "transexual" por "trans". Término conceptual más adecuado y que se aleja del binomio hombre-mujer. También proponía que se unificara todo el texto de la proposición de ley. A modo de ejemplo, la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía, en su artículo 3.b) definiciones dice: *"b) Persona trans: Toda aquella persona que se identifica con un sexo diferente al que le asignaron al nacer, que expresa su identidad sexual de manera diferente al sexo que le asignaron al nacer, así como a quienes definen su género como «otro» o describen su identidad en sus propias palabras"*. O la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 1.k) definiciones dice: *"k) Trans: toda aquella persona que se identifica con un género diferente o que expresa su identidad de género de manera diferente al género que le asignaron al nacer"*.



Tampoco parece adecuado que se defina la "transexualidad" como "fenómeno", en relación a la interpretación que ha realizado "cada cultura".

Así mismo, deberá eliminarse la referencia a "las y los ciudadanos" y utilizar el término "ciudadanía".

Además se incurre en una serie de afirmaciones que deben ser objeto de corrección:

Párrafo tercero: Se justifica la norma con dos importantes sentencias de 2002 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ahora bien, si fueron tan importantes debería citarse dichas sentencias.

Párrafo cuarto: La "libre determinación de género" se dice que debe ser afirmada como un derecho "humano" fundamental, debería procederse a eliminar el término "humano"⁴, sólo las personas tienen derechos fundamentales por tanto, es incorrecto el uso del término "humano" como si otros seres vivos también tuvieran derechos fundamentales. No corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja determinar cuáles son o no los derechos fundamentales, es la Constitución Española de 1978 el texto que determina cuáles son los derechos fundamentales. Así, la propia Constitución Española dice en su artículo 2 *"las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España"*.

Pero, además, el reconocimiento de la libre determinación de género, como *"una parte imprescindible del derecho a la libre desarrollo de la personalidad"*, es una afirmación que debe ser corregida. Si es una

⁴ Debería eliminarse de todo el texto de la norma, la referencia continúa al término derecho "humano" fundamental y sustituirse por "derecho fundamental". La teoría de los derechos y libertades fundamentales se hace en referencia a la personas y el término "humano" es una reiteración innecesaria.



parte de dicho derecho, cuáles son las otras partes. Se debe formular esta afirmación en otros términos. Se propone que se elimine dicha referencia y las afirmaciones propuestas en el texto se hagan respecto al *"libre desarrollo de la personalidad como consagración del principio de autonomía individual"* más acorde con el contenido que se desarrolla en la norma⁵.

Párrafo quinto: Hay una referencia incorrecta a la artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo apartado al que se refiere la proposición de ley debe decir: *"Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"*.

Párrafo sexto: Referencia incorrecta a los denominados "Principios de Yogyakarta", el texto se denomina *"Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con la orientación sexual y la identidad de género"*, se propone su modificación. Se propone modificar el texto respecto a las referencias ha dicho texto como "estándares básicos" o "garantías de los derechos humanos de las personas LGTBI". En realidad, el texto lo que hace es a partir de los derechos reconocidos a todas las personas, a través de la legislación internacional, proponer una serie de medidas o "recomendaciones" a los Estados para que dichos derechos sean efectivos y no meras declaraciones, carentes de garantías y protección jurídica. Es decir, en algunos casos se propone medidas legislativas que deroguen normas que puedan resultar discriminatorias o la adopción de medidas que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos. Así mismo, no debe olvidarse que estos principios rigen para los Estados que son los sujetos jurídicos

⁵ Vid. "Las claves interpretativas del libre desarrolla de la personalidad", Emilia M. Santana Ramos. En CEDF, número 29 (2014).



obligados en el ámbito internacional al cumplimiento efectivo de los Convenios y Acuerdos aprobados en materia de derechos humanos y a su protección.

Párrafo octavo: Se inicia este párrafo afirmando que la Unión Europea ha construido un solo cuerpo de normas y resoluciones “dirigidos a garantizar la libre manifestación de identidad de género de sus ciudadanos sin discriminación”. Se propone una nueva redacción del párrafo. En el ámbito del Consejo de Europa, efectivamente se han emitido una serie de recomendaciones del Comisario de Derechos Humanos y del Comité de Ministros. La finalidad ha sido realizar una serie de recomendaciones a los Estados miembros para combatir la discriminación basada no sólo en la “identidad de género” sino también en la “orientación sexual”. Término que se utiliza, como ya se ha señalado de forma confusa y que no queda claro si queda amparada por la norma o no, al referirse a la discriminación por razones de la orientación sexual de forma sesgada y no sistemática.

Se propone una referencia concreta a las recomendaciones en la materia. A modo de ejemplo, *“Recomendación CM/Rec (2010) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género”*⁶. O, la *“Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero, sobre la hoja de ruta de la UE contra la homofobia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género [2013/2183(INI)]”*.

⁶ En sus consideraciones generales dice la citada Recomendación: “(...). Asimismo, deberían adoptarse y aplicarse de manera efectiva medidas específicas destinadas a combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales y promover la tolerancia hacia esas personas. **Los Estados miembros deberían garantizar que sus medidas legislativas y de otra índole sean adecuadas para luchar contra la discriminación por esos motivos, y deberían adoptar y aplicar eficazmente una estrategia integral que incluya educación a largo plazo y programas de sensibilización, dirigida a luchar contra prejuicios, actitudes y comportamientos discriminatorios entre la población en general y a corregir los prejuicios y estereotipos (por ejemplo, con mensajes políticos claros dirigidos al público en general, incluidos los profesionales de los medios de comunicación).** (...)”



Párrafo décimo: Este párrafo requiere una nueva redacción al incurrir en graves errores. El artículo 14 de la Constitución Española no establece un principio sino un derecho fundamental especialmente protegido como señala el artículo 53 y cuya regulación exige que se haga mediante "ley orgánica". Cosa distinta es el artículo 1.1 del texto constitucional que propugna, entre otros, como un valor superior del ordenamiento jurídico "la igualdad". El Tribunal Constitucional hace referencias al concepto "*valor*" o "*principio*" al referirse al artículo 1.1, utilizando uno u otro término. Por tanto, la referencia al artículo 14 debe realizarse al derecho a la igualdad y no al principio o valor de igualdad, como criterio hermenéutico que informa el texto constitucional y que es fundamento y estructura de nuestro estado.

Párrafo undécimo: De acuerdo con lo ya dicho, debe eliminarse la referencia al artículo 14 como "*declaración*" y a las referencias a los deberes de los poderes públicos.

Se propone una modificación del término "*actuación efectiva por parte de los poderes públicos*", en relación al artículo 9.2 de la Constitución española por obligación de los poderes públicos. De este modo no se entra en contradicción con otros preceptos constitucionales que, como ya se ha señalado anteriormente, artículos 53 y 81 establecen que su desarrollo exige su aprobación mediante ley orgánica, competencia de la que carece de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Sin embargo, si le corresponde, como señala el artículo 7.2 del Estatuto y dentro de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas.

Párrafo duodécimo: Debe eliminarse el término "*declaración normativa*". El lenguaje de las leyes debe ser sencillo y por tanto,



basta con la referencia al contenido del artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía. Así mismo, debe eliminarse la referencia a la descentralización política y administrativa que *"requiere" "el impulso y desarrollo de los derechos de las personas transexuales"*, según se recoge en el texto. De la terminología empleada, se deduce que las Comunidades Autónomas tienen una única finalidad. Pero, además, el objeto de la norma queda reducido a los derechos de las personas transexuales, cuando en otros artículos del texto se hace referencia a otros tipos de discriminaciones derivados de la orientación sexual.

Párrafo decimotercero: Este párrafo y el anterior requieren una nueva redacción que determine de forma clara, sencilla y precisa que se pretende con la norma y hacia quien va dirigida. Si se pretende evitar todo tipo de discriminación quedarían fuera, según la dicción del párrafo las discriminaciones por razón de orientación sexual. Así mismo, sería conveniente eliminar la referencia a "retomando las declaraciones internacionales (...). En este párrafo se fundamenta la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para legislar sobre la materia cuyo fundamento se encuentra en la Constitución Española y en su Estatuto de Autonomía, siendo innecesario volver a retomar el argumento inicial sobre la normativa internacional.

En la Exposición de Motivos, podría incluirse alguna referencia a la reciente Instrucción de 23 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre cambio de nombre en el Registro Civil de personas transexuales, cuya Exposición de Motivos fundamenta las razones que justifican el cambio de criterio para poder hacer efectivo el cambio de nombre.

Apartado II

El apartado determina cuál es la estructura de la norma y su división. Para una mayor comprensión de este informe se analizará cada uno de los títulos y los artículos en que se divide.



TÍTULO PRELIMINAR

(Artículos 1 a 6)

Artículo 1. *Objeto.*

El objeto de la norma directamente relacionado con el título de la norma, debe contener un solo mandato. En el artículo 1 aparece por primera vez un derecho no descrito en el título "el derecho de autodeterminación de género". Se propone la eliminación del término "derecho de autodeterminación". La "autodeterminación" se define como el "*derecho de un pueblo que cuenta con una historia propia y características culturales homogéneas, y que está asentado en un territorio claramente delimitado, a disponer de su propia organización política, constituyendo incluso un Estado separado del Estado al que ha venido perteneciendo*".⁷.

Es un derecho que en el ámbito del Derecho internacional se reconoce a los pueblos y no a las personas.

Además, el propio Tribunal Constitucional, en la STC 42/2014, de 25 de marzo, fundamento jurídico tercero, se pronuncia sobre la "autodeterminación" como "derecho a decidir" y manifiesta que **no está amparado en el texto constitucional**.

Tanto en el lenguaje jurídico como en el lenguaje usual, existe un reconocimiento del "derecho de autodeterminación", como el derecho a decidir de los pueblos. Por tanto, debe evitarse el uso de estos términos en relación a las personas.

Además, la creación de un nuevo derecho no corresponde al legislador autonómico, cuyo desarrollo deberá llevarse a efecto mediante ley orgánica de acuerdo con el artículo 81. Y tampoco se sustenta en el argumento de que otras Comunidades Autónomas han reconocido en sus leyes este derecho a la autodeterminación.

⁷ Definición recogida en el "Diccionario del Español Jurídico" (Real Academia Española-Consejo General del Poder Judicial. Obra dirigida por Santiago Muñoz Machado. Primera edición, abril de 2016, editorial Espasa.



Se propone que fundamentado en la propia Exposición de Motivos y en el título de la norma, se proceda a una nueva redacción del artículo, en los términos que se recoge en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en el que queda claramente identificado el objeto y las acciones que se pretende llevar a cabo para el ejercicio efectivo del derecho.

También debería realizarse alguna referencia en el objeto a la no discriminación por razón de la orientación sexual de las personas.

Se propone además sustituir el términos ciudadanos y ciudadanas por "ciudadanía" que comprende ambos géneros en el binomio hombres y mujeres.

Artículo 2. Derecho a la autodeterminación de género.

En la rúbrica o título del artículo debería expresar el contenido principal. No obstante, en el artículo 2 se recogen una serie derechos y libertades reconocidos algunos en el texto constitucional que requieren una mayor sistematización y claridad del lenguaje. Se desconoce según consta en el título principal si el derecho a la autodeterminación de género, se define a través de dichos derechos y libertades.

En la ordenación del título I debería incluirse primero el objeto y luego el ámbito de aplicación, continuando con el ahora artículo 2 como artículo 3 y modificando la rúbrica del artículo como "principios generales" u otra fórmula parecida. Así mismo, debería revisarse el contenido del apartado 4 del artículo al confundir libertad e igualdad, garantizados por la Constitución española y que es una mera declaración y la referencia a "*la aplicación de las condiciones más beneficiosas reconocidas en los regímenes específicos establecidos en la normativa estatal o autonómica por razón de las distintas causas de discriminación previstas en la ley*". La fórmula utilizada es habitual en materia de derecho laboral y no se entiende el sentido en la norma autonómica. Respecto a la aplicación de una norma más beneficiosa hay que tener en cuenta que si es una norma estatal, en la misma se



determina el ámbito de aplicación y su carácter como norma básica, con lo cual quedaría desplazada la norma autonómica.

Respecto a la aplicación de la "normativa autonómica" induce a error. La ley es una norma general respecto a la que el órgano ejecutivo tiene potestad de desarrollo. Por tanto, la norma que se aplicaría sería la norma de desarrollo y, respecto a la expresión "causas de discriminación", en la ley se recoge en el artículo 5 una prohibición general de discriminación y los términos empleados son confusos y se desconoce a qué hacen referencia.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación.*

Se propone una nueva redacción del apartado 1, al poder existir una extralimitación competencial en relación con otros preceptos de la ley que garantizan una serie de prestaciones. La fórmula adoptada es prácticamente idéntica a la recogida en la ley valenciana. Y respecto a la misma, se planteó la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de España respecto a la Ley 8/2017, de 7 de abril de la Generalitat, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunidad Valenciana, al extender el ámbito de aplicación de la norma.

A los efectos de evitar un recurso de inconstitucionalidad y en cumplimiento de la normativa en la materia⁸, se reunió una Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, cuyo acuerdo determinó que la Comunidad Valenciana sólo podía garantizar "*el acceso a la cartera de servicios contemplados en la Ley a todas las personas incluidas en su ámbito de aplicación y con derecho a dicha asistencia sanitaria*". Es decir, es la normativa vigente en cada caso (teniendo en cuenta lo que establece la normativa estatal) la que debe determinar el derecho a estos tratamientos y en su caso, si dichos tratamientos tienen carácter universal o no.

⁸ Artículo 33, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero.



Se propone modificar la cláusula de cierre del primer apartado sustituyéndola por una redacción que de forma clara y sencilla haga referencia a que se aplica en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja dentro de sus competencias, sin perjuicio de lo establecido en la legislación en materia de extranjería⁹ (al referirse a la "residencia" en términos amplios), los tratados internacionales aplicables y el resto de legislación vigente.

El **apartado 2** debería ser objeto de una nueva redacción se propone que se haga una primera referencia a las instituciones de la Comunidad Autónoma previstas en su Estatuto y los entes locales, sus Administraciones, así como a las entidades de derecho público o privado dependientes de las mismas. Fórmula recogida en la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El **apartado 3** debería ser eliminado. El contenido regulado corresponde a las disposiciones derogatorias conforme a las Directrices de Técnica Normativa (en adelante DTN 41).

Artículo 4. Definiciones.

Se reitera lo dicho anteriormente respecto a identidad de género que no es sinónimo de orientación sexual o como se denomina "identidad sexual" y otras expresiones de género.

Se propone que en las definiciones se incluyan las recogidas en los "*Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*", conocidas como "Principios de Yogyakarta":

*La **identidad de género** se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual*

⁹ Formulación recogida en la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía, art. 2.1.



podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

Debería incluirse también una definición referida a la "orientación sexual", en los términos recogidos en dichos "Principios de Yogyakarta".

*La **orientación sexual** se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o del mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas.*

Así mismo, dar una nueva redacción a las definiciones recogidas en la norma. Se incluyen como propuesta las definiciones recogidas en otros textos autonómicos y, más concretamente en las dos últimas leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía y las Cortes de Aragón.

Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía

Artículo 3. Definiciones.

A los efectos previstos en esta ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) LGTBI: Siglas que designan a las personas que se definen a sí mismas como lesbianas, gais, trans, bisexuales y/o intersexuales.

b) Persona trans: Toda aquella persona que se identifica con un sexo diferente al que le asignaron al nacer, que expresa su identidad sexual de manera diferente al sexo que le asignaron al nacer, así como a quienes definen su género como «otro» o describen su identidad en sus propias palabras.

c) Identidad sexual y/o de género: La vivencia interna e individual del sexo y/o género tal y como cada persona la siente y autodetermina, sin que deba ser definida por terceras personas, pudiendo corresponder o no

Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón

Artículo 1. Definiciones.

A los efectos previstos en esta ley, se entenderá por:

a) Acoso discriminatorio: será acoso discriminatorio cualquier comportamiento o conducta que, por razones de expresión o identidad de género o pertenencia a un grupo familiar, se realice con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, ofensivo o segregado.

b) Discriminación directa: hay discriminación directa cuando una persona haya sido, sea o pueda ser tratada de modo menos favorable que otra en situación análoga o comparable por motivos de orientación sexual, expresión o identidad de género o pertenencia a un grupo familiar.



con el sexo asignado en el momento del nacimiento y pudiendo involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido.

d) Intersexualidad: Variedad de situaciones en las cuales una persona ha nacido con una configuración anatómica (genitales externos e internos), hormonal o genética que no responde a las definiciones binarias de hombre y mujer.

e) LGTBIfobia (homofobia, lesbofobia, bifobia, transfobia): Rechazo, miedo, desprecio, repudio, prejuicio o discriminación hacia las personas que se designan como LGTBI, o hacia sus familiares.

f) Discriminación directa: Hay discriminación directa cuando una persona haya sido, sea o pueda ser tratada de modo menos favorable que otra en situación análoga o comparable, por motivos de diversidad sexogenérica o pertenencia a grupo familiar LGTBI.

g) Discriminación indirecta: Hay discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros puedan ocasionar una desventaja particular a personas por motivos de diversidad sexogenérica o pertenencia a grupo familiar LGTBI.

h) Discriminación múltiple: Hay discriminación múltiple cuando, además de discriminación por motivo de orientación y/o identidad sexual o pertenencia a grupo familiar LGTBI, una persona sufre conjuntamente discriminación por otro motivo recogido en la legislación europea, nacional o autonómica. Específicamente, en Andalucía se tendrá en cuenta que, a la posible discriminación antes descrita, se pueda sumar la pertenencia a colectivos específicos vinculados a la diversidad étnica, religiosa, funcional, población gitana o a diferentes situaciones de documentación administrativa de personas migrantes. Se tendrá en cuenta especialmente la discriminación de género que se pueda producir por el hecho de ser mujer.

i) Discriminación por asociación: Hay discriminación por asociación cuando una persona es objeto de discriminación como consecuencia de su relación con otra persona, un grupo o familia LGTBI.

j) Discriminación por error: Situación en la que una persona o un grupo de personas son objeto de discriminación por orientación o identidad sexual como consecuencia de una apreciación errónea.

k) Acoso discriminatorio: Cualquier comportamiento o conducta que, por razones de orientación y/o identidad sexual, o pertenencia a grupo familiar LGTBI, se realice con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, ofensivo o segregado.

c) Discriminación indirecta: hay discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro pueda ocasionar una desventaja particular a personas por motivos de orientación sexual, expresión o identidad de género o pertenencia a un grupo familiar.

d) Discriminación múltiple: hay discriminación múltiple cuando, además de discriminación por motivo de expresión o identidad de género o pertenencia a un grupo familiar, una persona sufre conjuntamente discriminación por otro motivo recogido en la legislación europea, nacional o autonómica. Específicamente, se tendrá en cuenta que a la posible discriminación por expresión o identidad de género se pueda sumar la discriminación por razón de género, por orientación sexual o por pertenencia a colectivos especialmente vulnerables.

e) Discriminación por asociación: hay discriminación por asociación cuando una persona es objeto de discriminación como consecuencia de su relación con una persona, un grupo o una familia LGTBIQ.

f) Discriminación por error: situación en la que una persona o un grupo de personas son objeto de discriminación por identidad de género o expresión de género como consecuencia de una apreciación errónea.

g) Identidad sexual o de género: la vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente y autodetermina, sin que deba ser definida por terceros, pudiendo corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento y pudiendo involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido.

h) Intersexualidad: variedad de situaciones en las cuales una persona nace con una anatomía reproductiva o genital que no parece encajar en las definiciones típicas de masculino y femenino.

i) LGTBIQ: siglas que designan colectivamente a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer, comprendiendo este último concepto a cualesquiera colectivos no incluidos en los anteriores.

j) Represalia discriminatoria: trato adverso o efecto negativo que se produce contra una persona como consecuencia de la presentación de una queja, una reclamación, una denuncia, una demanda o un recurso, de cualquier tipo, destinado a evitar, disminuir o denunciar la discriminación o el acoso al que está sometida o ha sido sometida.

k) Trans: toda aquella persona que se identifica con un género diferente o que expresa su identidad de género de manera diferente al



l) Represalia discriminatoria: Trato adverso o efecto negativo que se produce contra una persona LGTBI como consecuencia de la presentación de una queja, una reclamación, una denuncia, una demanda o un recurso, de cualquier tipo, destinado a evitar, disminuir o denunciar la discriminación o el acoso al que está siendo sometida o ha sido sometida.

m) Victimización secundaria: Perjuicio causado a las personas LGTBI o con pertenencia a grupo familiar LGTBI que, siendo víctimas de discriminación, acoso o represalia, sufren las consecuencias adicionales de la mala o inadecuada atención por parte de representantes de instituciones públicas, policía o cualquier otro agente público implicado.

n) Violencia intragénero entre miembros de parejas del mismo sexo: Aquella que en sus diferentes formas se produce en el seno de relaciones afectivas y sexuales entre personas con la misma identidad sexual, constituyendo un ejercicio de poder y siendo el objetivo de la persona que abusa dominar y controlar a su víctima.

ñ) Acciones afirmativas: Se entienden así aquellas acciones que pretenden dar a un determinado grupo social, que históricamente ha sufrido discriminación, un trato preferencial en el acceso a ciertos recursos o servicios, con la idea de mejorar su calidad de vida y compensar la discriminación de la que fueron víctimas.

o) Terapia de aversión o de conversión de orientación sexual e identidad de género: Por este término se entienden todas las intervenciones médicas, psiquiátricas, psicológicas, religiosas o de cualquier otra índole que persigan la modificación de la orientación sexual o de la identidad de género de una persona.

p) Coeducación: Se entiende como la acción educativa que potencia la igualdad real de oportunidades y la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género o pertenencia a grupo familiar LGTBI.

q) Diversidad sexogenérica: Término que abarca la diversidad de situaciones referidas tanto a la orientación e identidad sexual como al derecho a la autodeterminación de género.

r) Familias homoparentales: Aquellas compuestas por gais, lesbianas, transexuales, bisexuales e intersexuales con niños o niñas menores de edad que se encuentren de forma estable bajo guarda, custodia, tutela o patria potestad, sea por razón de filiación natural, adoptiva o por razón de acogimiento familiar.

género que le asignaron al nacer.

l) Transfobia: cualquier tipo de discriminación por identidad o expresión de género.

m) Victimización secundaria: se considera victimización secundaria al perjuicio causado a las personas que hagan expresión de su identidad de género que, siendo víctimas de discriminación, acoso o represalia, sufren las consecuencias adicionales de la mala o inadecuada atención por parte de los responsables administrativos, instituciones de salud, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o cualquier otro agente implicado.



Artículo 5. Reconocimiento y prohibición de discriminación por razón de identidad de género y/u orientación sexual, versus Artículo 6. Reconocimiento del derecho a la identidad de género libremente manifestada.

Existe una reiteración en ambos preceptos del reconocimiento de un derecho a la identidad de género, con algunas diferencias. En el artículo 2 se refiere al derecho a la autodeterminación de género, en el artículo 5 al derecho a la identidad de género y/u orientación sexual (siendo conceptos distintos) y en el artículo 6 al derecho a la identidad de género.

Así mismo, existe una reiteración del contenido de los artículos. Se propone revisar la terminología utilizada en la norma para una mayor comprensión y uniformidad del texto. Se propone la eliminación realizada en el artículo 6.3 a las "administraciones públicas o privadas de la Comunidad Autónoma de La Rioja". Las administraciones son siempre públicas.

Prohibición de terapias de aversión o de conversión, cirugías genitales de las personas intersexuales: Sería preferible la eliminación de este apartado por dos razones.

Terapias de aversión o de conversión: Se pretende prohibir realizar cualquier tipo de terapia aunque cuente con el consentimiento de la persona afectada. Si lo que pretende la norma es prohibir cualquier tipo de terapia al considerar que se pueden realizar sin el consentimiento del afectado, debería decirlo expresamente. Ahora bien, incluso aunque esta fuera su intención carece de sentido establecer una prohibición en la norma que ya está sancionada en el Código Penal arts. 147 (lesiones que menoscaben su integridad corporal o la salud física o mental u otras lesiones), 153 (menoscabo psíquico o lesión de menor gravedad a las previstas en el artículo 147.2 CP), o el artículo 607 bis 8º (sometimiento a tortura grave, entendiendo la tortura "el sometimiento de la persona a sufrimientos físicos o psíquicos").



Cirugías genitales a los intersexuales: En este caso si se hace referencia al consentimiento de la persona afectada pero limitada "a asegurar una funcionalidad biológica por motivos de salud". Este apartado tiene que ponerse en conexión con el artículo 19 cuando se refiere a la "atención sanitaria a personas intersexuales". Si esta proposición de ley tiene como eje central y se fundamenta en la voluntad del individuo y en la no discriminación, es contradictorio que se prohíba a una persona someterse a cirugía genital. Lo que la norma establece es que sólo es posible por motivos de salud y para asegurar una funcionalidad biológica. Es decir, fuera de este supuesto prohíbe la cirugía a una persona intersexual. Pero, además, no queda amparado por los derechos que se reconocen a los transexuales y no podría recibir ningún tipo de asistencia sanitaria como la prevista para la realización de operaciones quirúrgicas. Las leyes deben regular situaciones jurídicas, tienen que tener un carácter general y podrán establecer normas de "discriminación positiva", siempre que estén lo suficientemente motivadas. No se cumple estos requisitos en relación con las personas intersexuales y sería aconsejable la eliminación de este precepto.

TÍTULO I.

MEDIDAS Y ACTUACIONES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

(Artículos 7 a 11)

Describe el contenido del título en referencia a las medidas a adoptar en el ámbito educativo. No obstante, no se hace referencia a la Universidad, cuyo contenido si está recogido en el artículo 11 del citado título. Se propone su inclusión en el título (ejemplo ámbito educativo y universitario).

Respecto a este Título debe tenerse en cuenta que regula contenidos recogidos en el artículo 27 de la Constitución española y que podría vulnerarse el precepto constitucional. En concreto, señala el apartado 5 del citado artículo que "*los poderes públicos garantizarán el derechos de todos*



a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes". Y en su apartado 3, se reconoce el derecho que asiste a los padres "para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

Los derechos fundamentales son objeto de regulación mediante una Ley Orgánica de acuerdo con el artículo 81 y, es en el ámbito de esas normas donde se debe determinar la programación general de la enseñanza y el currículo académico. Por tanto, se propone que se elimine del texto las referencias al currículo académico por planes transversales en el sistema educativo que, en ningún caso, pueden formar parte del currículo en materia de educación. La educación, como señala el propio artículo 27 de la Constitución *"tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales"*. Dichos derechos y libertades fundamentales son los reconocidos en el texto constitucional y desde ese punto de vista, la educación y la programación educativa puede incidir en los derechos de igualdad, no discriminación, etc. Razón por la que sí se puede regular medidas y actuaciones para evitar y combatir el acoso escolar en cualquiera de sus manifestaciones y planes transversales de formación, campañas de sensibilización, etc.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la peculiaridad de la escuela pública en La Rioja en el que se imparten distintas religiones en la escuela. En particular, la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (Rec. nº.87/2017) fundamento de derecho primero** dice:

"Las normas fundamentales invocadas por la recurrente (artículos 14 y 27.3 de la Constitución española de 1978), como ya expresara esta Sala en su sentencia nº 176/2008, de 11 de julio de 2008, admiten, naturalmente, la posibilidad de que las personas tengan distintas creencias y, precisamente por ello, se garantiza a los padres el



derecho de que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones y, en este caso, el derecho invocado por la actora es precisamente el derecho que tiene a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Al cumplir un deber natural hacia sus hijos, de quienes les corresponde prioritariamente «asegurar la educación y la enseñanza», los padres pueden exigir del Estado el respeto a sus convicciones religiosas y filosóficas.

Por lo tanto, el derecho fundamental de los padres consignado en el artículo 27.3 de la Constitución, a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, veda la intervención estatal para imponer criterios morales como el adoctrinamiento ideológico, pero "no se niega la facultad del Estado de planificar y organizar la enseñanza y por ende de incorporar al currículo educativo unas u otras enseñanzas" (Por todas STC /2014, de 24 de febrero de 2014)."

Esta sentencia debe tenerse en cuenta a los efectos de regular esta materia. Deberá tenerse en cuenta que existen límites en las funciones que corresponden respecto a la educación y la enseñanza a la Administración educativa y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación acorde a sus convicciones.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), en el caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca* (sobre educación sexual y derecho de los padres a que la educación sea conforme a sus convicciones), de 7 de diciembre de 1976,

"el Estado debe cuidar por que las informaciones o conocimientos que se incluyan en el currículo se transmitan de manera objetiva, crítica y plural. Se prohíbe que el Estado



persiga un objetivo de adoctrinamiento que pueda ser considerada como no respetuosa con las convicciones religiosas y filosóficas de los padres”.

Este límite ha sido utilizado por el TEDH en otras sentencias en los casos Folgero y Zehgin (ambos del año 2007).

El propio Tribunal Supremo (STS de 11 de febrero de 2009, F.J. 5º) se ha pronunciado en esta materia y ha señalado Tribunal Supremo,

“el Estado, en el ámbito correspondiente a los principios y la moral común subyacente en los derechos fundamentales, tiene la potestad y el deber de impartirlos, y lo puede hacer, como ya se ha dicho, incluso, en términos de su promoción. Sin embargo, dentro del espacio propio de lo que sean planteamientos ideológicos, religiosos y morales individuales, en los que existan diferencias y debates sociales, la enseñanza se debe limitar a exponerlos e informar sobre ellos con neutralidad, sin ningún adoctrinamiento, para de esta forma, respetar el espacio de libertad consustancial a la convivencia constitucional”.

También deberá tenerse en cuenta que la propia Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor¹⁰, reconoce el derecho a la libertad ideológica de los menores, a la hora de legislar sobre esta materia.

Por último, se observa que no se hace ninguna referencia en este título a la **formación profesional** que también debería incluirse.

¹⁰ **“Artículo 6. Libertad ideológica.**

1. El menor tiene derecho a la libertad de ideología, conciencia y religión.
2. El ejercicio de los derechos dimanantes de esta libertad tiene únicamente las limitaciones prescritas por la Ley y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de los demás.
3. Los padres o tutores tienen el derecho y el deber de cooperar para que el menor ejerza esta libertad de modo que contribuya a su desarrollo integral”.



Artículo 7. Actuaciones respecto a la identidad de género de las personas transexuales en el ámbito educativo.

En el título nada se dice sobre la actuación que debe llevarse a cabo en materia de discriminación por orientación sexual, ni por la libre expresión de género que si se recoge en otros preceptos, debería procederse a uniformar el texto.

Respecto a su contenido, debe eliminarse la referencia inicial del artículo 7.1 a la "Comunidad Autónoma de La Rioja" y referirse al "Gobierno de La Rioja". Así mismo, corresponde al ejecutivo determinar cómo ejecutar y coordinar sus políticas públicas. Se propone que se elimine la referencia a la Consejería competente en materia de educación. Dicha atribución a la citada Consejería carece de sentido con el apartado d) que determina que se crearan y promoverán "*programas de coordinación entre los sistemas educativos, sanitario y social (...)*", al asignar la competencia a una determinada Consejería. Corresponde en todo caso al Gobierno, determinar cómo coordinar sus políticas públicas y a través de que Consejería, Dirección u otro, coordina dichas políticas.

Artículo 8. Protocolo de atención educativa para combatir el acoso escolar.

Se propone que se sustituya el término "alumno o alumna" por "alumnado". En el párrafo primero se entra en contradicción con toda la propuesta del texto.

Como ya señaló en su comparecencia la señora Echebarría Sáenz, debería eliminarse del apartado a) la referencia a "sin perjuicios de los exámenes". En general, en este artículo no existe coherencia entre el título y el contenido. No se entiende qué relación existe entre un protocolo para combatir el acoso escolar y el uso del nombre elegido, aseos o realización de determinadas actividades.



Se propone la eliminación del segundo párrafo y sus apartados, o que dicho segunda parte se incluya como otro artículo con un título acorde al contenido que regula.

Por último, deberá también velarse por el derecho a la intimidad de todos los menores, al tratarse de una obligación jurídica impuesta por la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor¹¹. La intimidad de los menores se configura no sólo como un derecho sino como un deber de los menores. Razón por lo que deberá ponderarse el ejercicio de ambos derechos.

Artículo 9. Acciones de formación y divulgación. Artículo 10. Planes y contenidos educativos.

En el artículo 9 apartado 2 se repite el término alumnado en varias ocasiones, se propone que se revise el contenido del precepto.

Existe una cierta contradicción en estos preceptos. En el artículo 9 se hace referencia a una serie de acciones de formación y divulgación y en el artículo 10 se hace referencia a incluirlos en el contenido educativo.

Se propone eliminar el apartado 3 del artículo 10 en relación con el artículo 8. El artículo 8 establece la obligación de contar con protocolos de acoso y el artículo 10.3 acciones para prevenir el acoso. Es en los protocolos donde deben estar establecidos los contenidos primero para evitar el acoso para poder establecer medidas para actuar, razón por la que este apartado resulta innecesario.

Así mismo se hace referencia a "*evitar la impartición de contenidos discriminatorios hacia las personas por motivos de identidad (...)*". Tal y como está redactado sería susceptible de diferentes interpretaciones sobre qué debe entenderse como "contenido discriminatorio" y quién tiene la

¹¹ **Artículo 9 quinquies. Deberes relativos al ámbito social.**

"1. Los menores deben respetar a las personas con las que se relacionan y al entorno en el que se desenvuelven.

2. Los deberes sociales incluyen, en particular:

a) *Respetar la dignidad, integridad e intimidad de todas las personas con las que se relacionen con independencia de su edad, nacionalidad, origen racial o étnico, religión, sexo, orientación e identidad sexual, discapacidad, características físicas o sociales o pertenencia a determinados grupos sociales, o cualquier otra circunstancia personal o social*".



capacidad para determinar "si es o no discriminatorio". Pero, además, es innecesario dado que el propio texto constitucional impide en su artículo 14 cualquier tipo de discriminación, está tipificado en el Código Penal y esta ley pretende evitar la discriminación. Razón por la que se aconseja que debiera eliminarse.

Artículo 11. *Universidad.*

Como ya se ha dicho, debería incluirse en el título II la referencia a la Universidad y, respecto al contenido debería hacerse referencia a la autonomía universitaria. Sobre todo en referencia a las obligaciones que se imponen a la universidad en la realización de determinadas actividades (promoción, adoptarán medidas, fomentarán), tal y como se ha redactado el precepto impone una serie de obligaciones que podría vulnerar la autonomía universitaria al imponer una serie de contenidos.

Se propone que se revise la redacción teniendo en cuenta que el artículo 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca y su regulación corresponde a una Ley Orgánica.

TÍTULO II

MEDIDAS Y ACTUACIONES EN LA ATENCIÓN SANITARIA

(Artículos 12 a 19. Falta el artículo 14)

Referido a las medidas y actuaciones en la atención sanitaria. En este título se recogen derechos, medidas dirigidas a profesionales y prestaciones a personas transexuales.

Con carácter general, debería procederse a una ordenación de los artículos y más concretamente del artículo 13 "De la atención sanitaria", al recoger en un mismo precepto apartados con un contenido diverso y sin nexo causal entre los mismos. Respecto a todo el título se incluye sin orden alguno derechos y deberes, creación de guías clínicas, atención sanitaria a menores



transexuales, estadísticas y tratamiento de datos, formación profesionales, campañas de prevención y atención a personas intersexuales.

Respecto a los tratamientos sanitarios que pueden recibir las personas trans, sin perjuicio de que se vuelva a tratar esta materia en relación con los artículos de este título, basta ahora decir que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ya manifestó las oportunas observaciones respecto a esta norma que trae causa de otras leyes autonómicas. Que según consta en dichas observaciones, la Comunidad Autónoma de La Rioja debe tener en cuenta la normativa estatal respecto al reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud. Observaciones que fueron emitidas en el año 2017 (registro de entrada 9581, de 14 de julio de 2017).

Así mismo, esta misma discrepancia se ha planteado respecto a la Ley 8/2017, de 7 de abril de la Generalitat, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunidad Valenciana, al extender el ámbito de aplicación de la norma. A los efectos de evitar un recurso de inconstitucionalidad y en cumplimiento de la normativa en la materia¹², se reunió una Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, cuyo acuerdo determinó que la Comunidad Valenciana sólo podía garantizar *"el acceso a la cartera de servicios contemplados en la Ley a todas las personas incluidas en su ámbito de aplicación y con derecho a dicha asistencia sanitaria"*. Es decir, es la normativa vigente en cada caso (teniendo en cuenta lo que establece la normativa estatal) la que debe determinar el derecho a estos tratamientos y en su caso, si dichos tratamientos tienen carácter universal o no.

De acuerdo con lo que ya se ha manifestado respecto al ámbito de aplicación y las prestaciones sanitarias debería determinarse qué prestaciones tienen carácter universal y cuáles no a los efectos de evitar cualquier tipo de conflicto constitucional.

¹² Artículo 33, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero.



Además deberá tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional en materia de "sanidad universal" y competencias de las Comunidad Autónomas. En la STC 145/2017, de 14 de diciembre de 2017, F.J. 8º dice el Alto Tribunal:

"(...) La determinación de la condición de asegurado y beneficiario del Sistema establecida en el artículo 3 de la Ley 16/2003, cumple la doble exigencia de ser formal y materialmente básica, pues se encuentra recogida en una norma con rango de ley y tal determinación ha sido considerada por la doctrina de este Tribunal como materialmente básica (entre otras, SSTC 136/2012, de 19 de junio, FJ 5 y 63/2017, de 25 de mayo FJ 4)".

Dicha norma hoy ha sido modificada por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Dicha norma exige una serie de requisitos que deben ser respetados por la norma, so pena de incurrir en una clara vulneración de las competencias estatales.

Artículo 12. Protección del derecho a la salud física, mental, sexual y reproductiva

Debería modificarse el título del artículo se refiere a una declaración de carácter general que no concuerda con el propio contenido del precepto. Se inicia el artículo con una declaración de carácter general y, dos apartados referidos a medidas que deben adoptarse por el sistema sanitario público de La Rioja y la atención sanitaria. Se propone que el título se refiera a la "protección de la salud" y que se incluya una cláusula en la que se delimite que dicha protección se aplicará a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la norma, dentro de las competencias que ejerce la Comunidad Autónoma de La Rioja y sin perjuicio de lo que establezca la legislación estatal en la materia.



Artículo 13. De la atención sanitaria.

De acuerdo con la anterior observación, en este precepto también debería procederse a la modificación del título. Sin perjuicio que el artículo descende a lo particular dejando poco margen a la regulación reglamentaria, se hace referencia a una serie de derechos o principios y dicho contenido debería aparecer en el título. A modo de ejemplo, "garantías en la atención sanitaria".

Se observa un error en este Título no se incluye un artículo 14, por lo que debería reenumerarse toda la proposición de ley.

Artículo 15. Atención sanitaria a los menores transexuales.

El título debería ser objeto de una nueva redacción y referirse a las "personas transexuales menores de edad" (uso de lenguaje no sexista). Sería suficiente con la referencia a las personas que va dirigida, sin volver a reiterar el término "atención sanitaria". No sólo se refiere a la atención sanitaria sino al derecho a recibir unos determinados tratamientos y al consentimiento de las personas menores.

En la comparecencia de D. Federico de Montalvo Jááskeläinen ante la Comisión el 25 de octubre se plantearon los problemas jurídicos del apartado b) del artículo 15.2, sobre todo en relación a la capacidad para prestar el consentimiento.

Consentimiento y cirugía a las personas menores transexuales:

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en materia de protección del menor, modificó la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Conforme a dicha modificación el consentimiento debe ser prestado en los siguientes términos:

"3. Se otorgará el consentimiento por representación en los siguientes supuestos:



a) Cuando el paciente no sea capaz de tomar decisiones, a criterio del médico responsable de la asistencia, o su estado físico o psíquico no le permita hacerse cargo de su situación. Si el paciente carece de representante legal, el consentimiento lo prestarán las personas vinculadas a él por razones familiares o de hecho.

b) Cuando el paciente tenga la capacidad modificada judicialmente y así conste en la sentencia.

c) Cuando el paciente menor de edad no sea capaz intelectual ni emocionalmente de comprender el alcance de la intervención. En este caso, el consentimiento lo dará el representante legal del menor, después de haber escuchado su opinión, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

4. Cuando se trate de menores emancipados o mayores de 16 años que no se encuentren en los supuestos b) y c) del apartado anterior, no cabe prestar el consentimiento por representación.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de una actuación de grave riesgo para la vida o salud del menor, según el criterio del facultativo, el consentimiento lo prestará el representante legal del menor, una vez oída y tenida en cuenta la opinión del mismo”.

Según la dicción de este precepto, son los padres o tutores legales quienes tienen que prestar el consentimiento en aquellos casos en que se trate de una actuación de grave riesgo para la vida o salud del menor; y toda intervención jurídica supone un riesgo consentido, poco probable pero no imposible.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, el menor tiene derecho a ser oído y escuchado, optando por un sistema mixto en el que se tendrá en cuenta la madurez del menor (criterio subjetivo) y a la edad (criterio objetivo).

Por tanto, como primera conclusión, debería modificarse el término “autorización” referida a los padres o a los tutores que no autoriza sino que prestan su consentimiento.



El segundo problema que se plantea es el propio contenido del Código Penal respecto a los tratamientos que puedan producir problemas de esterilidad en las personas menores. Dice el artículo 156:

"Artículo 156.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el consentimiento válida, libre, consciente y expresamente emitido exime de responsabilidad penal en los supuestos de trasplante de órganos efectuado con arreglo a lo dispuesto en la ley, esterilizaciones y cirugía transexual realizadas por facultativo, salvo que el consentimiento se haya obtenido viciadamente, o mediante precio o recompensa, o el otorgante sea menor de edad o carezca absolutamente de aptitud para prestarlo, en cuyo caso no será válido el prestado por éstos ni por sus representantes legales.

No será punible la esterilización acordada por órgano judicial en el caso de personas que de forma permanente no puedan prestar en modo alguno el consentimiento al que se refiere el párrafo anterior, siempre que se trate de supuestos excepcionales en los que se produzca grave conflicto de bienes jurídicos protegidos, a fin de salvaguardar el mayor interés del afectado, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación civil".

Es decir, conforme a la dicción del precepto exigiría intervención judicial, al dispone el párrafo primero, respecto a la cirugía transexual que no exime (en sentido contrario) el consentimiento otorgado por un menor de edad que carezca absolutamente de aptitud para prestarlo, no siendo válido el que hayan podido prestar sus representantes legales.

A los efectos de conciliar los derechos de las personas menores con el propio texto de la ley se propone, según lo manifestado por los diferentes expertos durante sus comparecencias en las comisiones que este precepto sea de nuevo redactado y se incluya una referencia al consentimiento informado sobre el tratamiento que se va a recibir y sus consecuencias atendiendo a la edad y a la madurez del menor. Y en su caso, que se sustituya "o" por "y", exigiéndose la intervención del juez. En caso contrario, de mantener el precepto tal y como ha sido redactado, obliga a los padres o tutores a consentir los tratamientos, en todos los casos, en función de la voluntad del menor sin tener en cuenta ni su edad ni su madurez. Ello obligaría a un juez



a decidir en caso de negativa pero sin que se haya previsto recurso de los padres contra la autorización judicial para recibir los citados tratamientos.

Se propone que se elimine este apartado y que se sustituya por una redacción parecida a la de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Artículo 14. *Consentimiento informado y decisión compartida para personas trans menores de edad.*

1. El consentimiento informado para recibir el tratamiento, de acuerdo con la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, será otorgado:

a) Si la persona trans está incapacitada legalmente, por su representante legal.

b) Si es menor de doce años, por su representante legal, pero deberá ser oído en atención a su desarrollo y madurez y, en todo caso, si tiene suficiente juicio, conforme a lo establecido en el derecho civil aragonés.

c) Si cuenta con más de doce años pero menos de catorce, por su representante legal, pero deberá ser oído siempre conforme a lo establecido en el derecho civil aragonés.

d) Si la persona menor se encuentra emancipada o cuenta con catorce años cumplidos, por la propia persona menor con la mera asistencia de sus padres o guardadores legales.

2. La negativa de padres o tutores a autorizar tratamientos relacionados con la transexualidad podrá ser recurrida ante la autoridad judicial cuando conste que puede causar un grave perjuicio o sufrimiento a la persona menor. Asimismo, en caso de divergencia de criterio entre los progenitores, cualquiera de ellos puede acudir al juez para que resuelva. En todo caso, se atenderá al criterio del interés superior de la persona menor.

Artículo 16. Estadística y tratamiento de datos.

Se propone que se elimine la referencia a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y se sustituya por "en los términos previstos en la legislación vigente en materia de



protección de datos de carácter personal y el resto de normativa aplicable". Con ello se evitaría la referencia a una norma que puede ser modificada y que por la materia que regula está en continuo cambio.

En concreto la Disposición derogatoria única, de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, deroga la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, salvo los artículos 23 y 24 de dicha ley, en tanto no sean expresamente modificados, sustituidos o derogados.

Artículo 17. Formación de los profesionales.

Se propone una nueva redacción¹³, la formación aparece recogida como un derecho de las personas transexuales frente a los sanitarios. Por el contrario, la formación es una obligación pero también un derecho del personal sanitario, sobre todo cuando presta su servicio en un sistema público de salud. Debe eliminarse la referencia a "departamento", "sociedades" y diferenciar entre la formación que deben recibir los profesionales y la investigación que debe fomentar el Gobierno en colaboración con Universidad, etc.

Artículo 18. Campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual.

Como ya propuso la señora Echebarría Saénz durante su comparecencia se propone su eliminación ya que acentúa la discriminación respecto a un

¹³ Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía, dice en el artículo 30.

"Artículo 30. Medidas de información y formación del personal sanitario.

1. La Consejería competente en materia de salud garantizará que los profesionales sanitarios cuenten con la formación adecuada e información actualizada sobre homosexualidad, bisexualidad, transexualidad e intersexualidad dentro del marco definido por el Plan Estratégico de Formación Integral del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

2. La Consejería competente en materia de salud promoverá la realización de estudios, investigación y desarrollo de políticas sanitarias que puedan atender correctamente las características que sean específicas de las personas LGTBI y de sus familias.

3. Las medidas de formación del personal sanitario, así como los documentos clínicos y la información que se ofrezca al público en general, deberán utilizar un lenguaje médico neutro y, en todo caso, no alusivo a patologías".



colectivo social. Puesto que la ley ya reconoce una especial protección, en ejecución de la norma cualquier campaña de prevención de enfermedades que se realice por la Administración deberá tener en cuenta las necesidades especiales que pueden concurrir en las personas trans que, además se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad¹⁴.

Artículo 19. Atención sanitaria a personas intersexuales.

Se propone que el artículo vaya a continuación del referido a la atención sanitaria a las personas menores transexuales. La ubicación en el texto es incorrecta al referirse a menores de edad y la atención sanitaria que deben recibir.

Así mismo, debería procederse a una nueva redacción del apartado primero. Tal y como ha quedado redactado supone la afirmación de que los servicios sanitarios actúan en estos casos sin velar por la protección del menor. Obligación jurídica que viene impuesta por una Ley Orgánica de Protección del Menor. Además, no se prevé la atención de las personas intersexuales ni que se les ofrezca ninguna atención sanitaria a diferencia de las personas transexuales. Existe una desprotección tal y como ha sido redactada la norma.

Respecto a la atención que reciben personas menores transexuales y personas intersexuales se observa como ya se ha analizado anteriormente respecto a los artículos 5 y 6 a los que nos remitimos, una desigualdad en el trato que no queda justificada en Derecho.

¹⁴ El precepto podría ser sustituido por un derecho de los recogidos en el artículo 2 de la ley en el que se dijera expresamente que en las campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual se tendrá en cuenta las necesidades especiales de las personas "trans", en especial cuando se encuentren en situaciones de vulnerabilidad.



TÍTULO III

MEDIDAS Y ACTUACIONES EN EL ÁMBITO LABORAL

(arts. 20 a 22)

Con carácter general, conviene recordar las observaciones realizadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El referido informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social manifiesta en relación a los artículos 20 y 21, manifiesta que la mención que se realiza en dichos preceptos a la legislación laboral debe ser objeto de modificación y referirse a la legislación laboral estatal o bien circunscribirse al ámbito exclusivo de las relaciones laborales entre la Administración pública riojana y sus empleados públicos. Sin perjuicio de que algunas de las medidas establecidas en los artículos son objeto de sanción en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, como por ejemplo artículo 8 en relación con el artículo 20 de la proposición de ley.

Artículo 21. *Políticas activas de empleo.*

Hay un error en este precepto al aparecer un único apartado 1, debería eliminarse la numeración al no existir más apartados en el citado artículo. Además, hay varias referencias a "identidad y/o expresión de género". Como ya se ha dicho de forma reiterada, debería procederse a su eliminación al tratarse de un anglicismo, sin perjuicio de que se refiere a términos distintos.

"c) El impulso, a través de los agentes sociales, de la inclusión en los convenios colectivos (...)."

Sería recomendable modificar este apartado. No es una competencia de una consejería del Gobierno, "impulsar" un determinado contenido en los convenios, ni mucho menos a través de los agentes sociales. Tal y como se expresa en este apartado podría vulnerarse la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva recogida en los



artículos 28 y 37 de la Constitución española. Sólo respecto a su personal laboral, la Administración actuando como empresa, podría negociar con los empleados laborales la inclusión de medidas correctoras en esta materia para la aprobación del correspondiente convenio colectivo. Ahora bien, en la negociación colectiva de las empresas privadas con sus trabajadores, la "consejería competente" no puede intervenir ni mucho menos impulsar la actividad de los agentes sociales por muy loable que sea la intención de este precepto.

"d) La vigilancia en el cumplimiento efectivo de los derechos laborales y de prevención de riesgos laborales de las personas en atención a su identidad y/o expresión de género por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

Este precepto, cuya intención es, como el anterior loable, supone una modificación de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁵, sin que exista una norma concreta que le atribuya esta función y cuya modificación sólo puede realizarse mediante ley aprobada por las Cortes Generales y no por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el Estatuto de Autonomía de La Rioja en su artículo Once. Uno. 3 asume funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral¹⁶ y dice literalmente: **"(...) De conformidad con el número 7ª. Del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección.(...)"**. Por lo tanto, no cabe duda que este precepto

¹⁵ El artículo 12.1.a) 3º de esta Ley atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la vigilancia y exigencia en el cumplimiento de las "Normas en materia de tutela y promoción de la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo". Dicha atribución tiene carácter general y con respecto a cualquier tipo de discriminación.

¹⁶ El error puede deberse a que en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña o la del País Vasco se les ha transferido competencias en el ejercicio de la función inspectora. Y, otras Comunidades Autónomas, como Extremadura o Valencia, tienen en su Estatuto alguna previsión estatutaria que permitiría dicha transferencia.



vulnera el Estatuto y la Constitución española por lo que sería aconsejable su eliminación o una redacción acorde con dichos principios.

e) Incorporar en las convocatorias de ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar cláusulas que contemplen la heterogeneidad del hecho familiar.

La redacción del precepto es confusa al referirse a una serie de ayudas que conceden las empresas o la Administración a sus empleados o bien las Administraciones para las personas residentes y empadronados en su municipio, para la conciliación de la vida familiar o laboral, como por ejemplo son las ayudas para las guarderías.

En el caso de las ayudas que se otorgan a las personas empleadas ya sea en una empresa privada o en la Administración, se conceden en atención a tener menores o hijos a cargo y que se realice una determinada actividad. Por ejemplo, llevar los hijos a la guardería. Entre los requisitos se puede incluir la renta, pero en ningún caso se incluye ninguna referencia al hecho familiar.

Lo mismo ocurre con las ayudas que se otorgan por la Administración autonómica o local. El hecho familiar es indiferente y por tanto, no se entiende que razón justifica que deban incorporarse cláusulas que contemplen la heterogeneidad del hecho familiar. Su inclusión y la discriminación positiva respecto a un determinado colectivo exige que se justifiquen las razones para su regulación jurídica. En caso contrario, se estaría produciendo una discriminación positiva no amparada en derecho y se estaría vulnerando el artículo 14 de la Constitución. La conciliación pretende que los progenitores puedan compatibilizar su vida laboral y familiar, sin que interese en su regulación la identidad de género o la orientación sexual o la expresión de género de los mismos. Lo mismo ocurre cuando se trata de otras circunstancias relativas a la conciliación de la vida laboral y



familiar como es el cuidado de ascendientes enfermos, personas con discapacidad, etc.

Por último, debe recordarse que estas medidas se adoptan respecto a las personas empleadas o con carácter general, respecto a la población que se incluye en el territorio de una Comunidad Autónoma en el que tienen una residencia efectiva, pudiéndose exigir el empadronamiento en el caso de las ayudas provenientes de la administración local. Este régimen general vuelve a entrar en contradicción con el ámbito de aplicación de la norma respecto a las prestaciones que se conceden en La Rioja y distinto del derecho de cualquier ciudadano a no ser discriminado con carácter general, por expreso mandato del texto constitucional.

Sería aconsejable la eliminación de este apartado o modificar su redacción junto con el ámbito de aplicación de la norma.

f) Incorporar en las convocatorias de ayudas y subvenciones de fomento del empleo criterios de igualdad de oportunidades y medidas de bonificación fiscal o subvención para la integración laboral de las personas transexuales en las empresas.

Este apartado puede suponer también una intromisión en las competencias estatales. Deben circunscribirse al ámbito de la Comunidad Autónoma pero, además, existen determinados colectivos que históricamente han sido objeto de discriminación que cuentan con una normativa estatal que ampara este tipo de medidas legislativas (Entre otras, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres). Pero, en ningún caso, una Comunidad Autónoma puede regular una materia con carácter



general (ámbito de aplicación de la norma que excede el territorio de La Rioja), respecto a materias reservadas al Estado. Sería preferible eliminar el precepto o una nueva redacción del mismo acorde con la distribución de competencias previsto en el texto constitucional.

g) El impulso para la elaboración de planes de igualdad y no discriminación que incluyan expresamente a las personas transexuales, en especial en las pequeñas y medianas empresas.

La elaboración de los planes de igualdad está previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Los "planes de igualdad" se aplican respecto a un colectivo que ha sido históricamente discriminado como es el de las mujeres, en aplicación del artículo 14 de la Constitución española y por ley orgánica.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en su STC 176/2008, de 22 de diciembre, FJ 4º:

*"En relación con lo anterior, es de destacar que **la condición de transexual**, si bien no aparece expresamente mencionada en el art. 14 CE como uno de los concretos supuestos en que queda prohibido un trato discriminatorio, es indudablemente una circunstancia incluida en la cláusula «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» a la que debe ser referida la interdicción de la discriminación."*

La adopción de medidas favorecedoras por un colectivo o grupo que se encuentra en desventaja exigiría su adopción mediante ley orgánica y no la extensión de la Ley Orgánica de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, por lo que se refiere a los "planes de igualdad". Pero, además, la propia ley orgánica de igualdad, tantas veces referida, en su artículo 45, cuando se refiere en el artículo 45 a **"los planes de igualdad de las empresas y otras medidas de**



promoción de la igualdad", lo hace en referencia a las empresas que devienen obligadas por la propia norma y aquellas que no en función del número de trabajadores y trabajadoras con las que cuenten. Siendo voluntaria para determinadas empresas.

Pretender que una consejería del Gobierno impulse la elaboración de "planes de igualdad" supondría una vulneración de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, so pretexto de la loable intención de hacer extensiva la norma a otros colectivos históricamente discriminados. Razón por la que sería aconsejable la eliminación de este apartado.

TÍTULO IV

MEDIDAS Y ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LOS MENORES, JUVENTUD Y PERSONAS MAYORES

(arts. 23 a 26)

Con carácter general sería aconsejable eliminar la referencia a personas mayores o que se utilice el sustantivo "personas" en los tres ámbitos de actuación que regula el citado título. A modo de ejemplo se utiliza el término menores en la rúbrica del título y en el del capítulo y, posteriormente sus artículos se refieren a "*personas transexuales menores de edad*", "*protección de las personas jóvenes transexuales*" y "*protección de las personas transexuales mayores*". Sería aconsejable la unificación del lenguaje para facilitar su comprensión. Así mismo, la rúbrica del título debe referirse a la materia que se regula. En este caso, debería referirse a lo que luego se denomina en el título de los artículos "protección" de menores, juventud y mayores transexuales. Debería recogerse de forma clara si son medidas de actuación dirigidas a proteger a un determinado colectivo con exclusión de los demás, es decir, las personas transexuales diferenciando las distintas etapas de su vida. Y, desde este punto de vista, es necesario determinar de forma clara cuál es el objeto de la norma y si se pretende proteger a cualquier persona frente a la discriminación que pueda sufrir por



razón de su identidad de género, orientación sexual y manifestación de género o, es una norma sólo dirigida a proteger a un determinado colectivo, las personas transexuales.

CAPÍTULO I

De los menores

Las directrices de técnica normativa (DT 23) señalan que los capítulos deben tener un contenido materialmente homogéneo. El capítulo se divide en dos artículos con contenido heterogéneo: "personas transexuales menores de edad" y "adopción y acogimiento familiar". Razón por la que sería aconsejable no incluir en el capítulo el segundo artículo, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Artículo 25. *Personas transexuales menores de edad.*

Se sugiere que se revise las referencias realizadas al ámbito de aplicación de la norma. Una lectura sistemática del artículo 25 y 3 (ámbito de aplicación) lleva a la conclusión de que estaríamos ante un supuesto de extralimitación competencial al referirse a todos y cualquier persona menor de edad en su apartado primero y a las familias de menores en el apartado segundo.

Así mismo, es necesario una nueva redacción del artículo al recoger en un mismo precepto un contenido heterogéneo que se refiere a un principio general, familia (derechos), derechos de los menores (apartados 1, 3 y 6), obligaciones de los progenitores o representantes legales (apartado 4) y protección de menores (5 y 7).

Principio general: El apartado 1 hace una referencia al principio general que debe regir la intervención con menores de edad regida por el "interés superior del menor". Dicho apartado no aporta ningún mandato jurídico y se limita a reproducir las obligaciones que tiene la Administración pública con carácter general y ya recogido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor,



de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LOPJM).

Familia: El derecho de las familias a recibir el asesoramiento y la intervención técnica especializada tal y como queda redactado es un mero principio cuyo ejercicio requiere un desarrollo reglamentario y si eso es lo que se pretende debería decirse expresamente en el texto. Sería también aconsejable que se modificara la rúbrica del artículo y que se modificara la ordenación.

Derechos de los menores: Se recogen una serie de derechos que resultan reiterativos en el texto de la norma.

Derecho a la protección y atención: Reiteración de la LOPJM.

Derecho al desarrollo físico y mental conforme a su identidad "sexual" (sic.): Reiteración de la LOPJM y del artículo 2 respecto a la identidad de género que en este caso se califica como "identidad sexual" (como ya se ha dicho de forma reiterada es necesario unificar en el texto el uso de los términos identidad de género, orientación sexual, etc.).

Derecho a utilizar el nombre libremente elegido: Se sugiere una nueva redacción acorde con la Instrucción de 23 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre cambio de nombre en el Registro Civil de personas transexuales, en lo que se refiere a la adaptación de la edad y grado de madurez. De lo contrario, sería incorporar nuevos derechos y se recuerda que el problema sigue siendo el ámbito de aplicación de la norma, no recogidos en la LOPJM (arts. 3 a 9), lo que exigiría una modificación mediante ley orgánica aprobada en Cortes Generales.



Derecho a recibir atención sanitaria: Reiteración del artículo 15 de la proposición de ley. Resulta redundante.

Obligaciones de los progenitores o representantes legales: Se sugiere una nueva redacción la obligación de garantizar los derechos del menor, no puede ser condicionada, como señala este precepto, a "*la expresa conformidad de los menores*". Es una obligación jurídica no sometida a condición cuya única finalidad es el "interés superior del menor".

Protección de menores: En el apartado 5 se hace referencia a un supuesto de "*imposibilidad de tramitar las solicitudes a las que se refiere la presente ley*", pero se desconoce a que solicitudes se refiere. Sería más correcto hacer referencia a la situación que se produce cuando los derechos reconocidos al menor no pueden ser ejercitados al impedirse por los progenitores o tutores legales sin "causa justificada". En este caso estaríamos ante un supuesto de desprotección del menor, razón por la que debe sustituirse el verbo "podrá" la Consejería por "deberá" al configurarse como una obligación jurídica de cualquier Administración la protección de los menores.

Por último el apartado 7, establece la obligación jurídica de la "consejería competente" de velar por los derechos de los menores. Obligación que ya se recoge en la LOPJM. Sería aconsejable una nueva redacción del apartado cuyo texto es el siguiente: "*los problemas específicos de identidad de género, a través de los profesionales formados de forma específica*" (*sic.*) o su eliminación.

Artículo 24. Adopción y acogimiento familiar.

Este artículo no guarda relación con el capítulo referido a los menores, razón por la que se sugiere que sea eliminado del texto. La razón fundamental es que no se refiere a los menores, sino a los adoptantes o acogedores y por tanto, ajeno a la materia que se regula en el capítulo.



En el apartado primero se hace referencia a la “valoración de idoneidad” en los procesos de adopción y acogimiento familiar y se pretende introducir una garantía de no discriminación. Debe tenerse en cuenta que en los criterios de valoración de idoneidad, como no podía ser de otro modo, no priman los derechos de la persona adoptante o de la familia acogedora, sino el interés superior del menor, sin que se tenga en cuenta otros factores como identidad de género, orientación sexual o expresión de género. Por esta razón se sugiere que se elimine este precepto dado que supone desconocer cuál es el sistema de adopción y acogimiento y primar los derechos de los adoptantes o acogedores frente al derecho de las personas menores.

En su apartado segundo se debe eliminar la referencia a “los y las” menores y sustituirse por personas menores de edad. Así mismo, como ya señalamos anteriormente, en este caso también se pretende primar el derecho de los mayores adoptantes o acogedores sobre el interés superior del menor. Se pretende que se garantice legalmente su derecho a adoptar o acoger menores de edad.

Al respecto se recuerda que no existe un derecho a adoptar o acoger y por tanto, el precepto vuelve a incidir en este nuevo derecho en detrimento del interés superior del menor.

CAPÍTULO II

De la juventud

Artículo 25. *Protección de las personas jóvenes transexuales.*

Se sugiere una unificación de los términos utilizados en la proposición, al referirse en este caso a la “libre orientación sexual y a la identidad de género”, formación sobre “expresión de identidad de género”.

Así mismo, aunque la rúbrica del título de este artículo se refiere a la protección no se establece ninguna medida adicional salvo las ya previstas en la norma con carácter general. La novedad que incluye este precepto es



la referencia no a las personas jóvenes transexuales sino a las personas, trabajadores, entidades juveniles, etc. Incluso existe un error en el apartado segundo de este artículo al incluir en los cursos de formación de mediadores, monitores y formadores juveniles, la "expresión de identidad de género", con el fin de fomentar no el respeto a las personas jóvenes transexuales, sino a aquellas personas transexuales que trabajan con personas jóvenes.

Se sugiere que se elimine del apartado segundo la referencia a "adolescentes", al estar ya regulada la materia en el artículo anterior referido a menores.

El apartado cuarto debería ser eliminado al referirse a la inclusión en el contenido de la educación obligatoria formación sobre la expresión de identidad de género, remitiéndome a lo ya dicho respecto al artículo 7.

CAPÍTULO III

De las personas mayores

Artículo 26. *Protección de las personas transexuales mayores.*

El precepto se limita a un reconocimiento de principios cuyo ejercicio corresponde a cualquier persona mayor, así la referencia a "atención gerontológica adecuada a sus necesidades", es un apartado carente de contenido ya que no se determina cuáles son sus necesidades ni a quién le corresponde su determinación. De mantenerse la actual redacción se trataría de un mero principio sin que fuera posible su aplicación.

El apartado c) establece una obligación de imposible cumplimiento al utilizar el término "identificación" y el "respeto a la identidad de género" con la no rectificación en el Registro Civil y con independencia del nombre y sexo reflejado en su expediente. Este precepto choca frontalmente con la regulación recogida en el Título VII respecto a los "*Trámites administrativos de la identidad de género*". No se entiende que se pretende en este precepto. Si la persona no ha procedido a rectificar sus datos ante el



Registro Civil y tampoco ha ejercido su derecho ante la administración pública para poder ser acreditada conforme a su identidad de género, se desconoce como se le va a proceder a identificar, sin que haya mediado el ejercicio de su propia voluntad para ejercer dichos derechos. Se sugiere una nueva redacción del precepto.

El apartado d) reitera de nuevo el derecho a la no discriminación siendo una reiteración, cuya única novedad es la referencia a la no discriminación por su "identidad y/o expresión de género", y añade en "su individualidad como en su relación sentimental". Debería procederse a una nueva redacción del texto ya que no se entiende a qué se refiere la norma. La identidad de género y la expresión de género se ejercen de forma individual y las relaciones sentimentales, afectivas, etc. que tenga el individuo, quedan amparadas por el artículo 14 de la Constitución española, respecto a todos los ciudadanos, con independencia de su edad, sin que aporte ninguna novedad ni ninguna diferenciación respecto a la materia que se pretende regular en relación a las personas mayores.

TÍTULO V

DE LA ATENCIÓN SOCIAL A LAS PERSONAS TRANSEXUALES

(Artículos 27 a 32)

Con carácter general, bajo este título se estructuran un total de cinco artículos con un contenido heterogéneo que requiere una modificación de la rúbrica del Título.

Artículo 27. *Servicios de asesoramiento y apoyo a las personas transexuales.*

Es necesario realizar una corrección en la división del artículo al estar dividido en un único apartado numerado. Se propone la eliminación del apartado primero.

Así mismo, sería aconsejable modificar la rúbrica del título ya que sólo se recogen una serie de principios generales sin que exista una regulación



posterior de en qué consisten dichos servicios, siendo meras normas programáticas y redundantes. Se propone la eliminación del apartado c), al hacer referencia no a servicios asesoramiento a las personas transexuales sino como dice literalmente norma "de los técnicos o cuadros directivos". Debería procederse a definir qué debe entenderse por "cuadros directivos".

Artículo 28. Medidas para la inserción social de las personas transexuales.

Se propone la eliminación de la parte final del primer apartado al carecer de sentido la última frase. No se entienda que se pretende decir cuando se afirma: "*Incluirán, sin perjuicio de lo que dispongan al respecto la normativa específica sobre empleo y servicios sociales*".

En este artículo se llama la atención sobre la posible vulneración de las competencias que corresponden a la administración estatal y la local a las que el texto no hace referencia. Además, se hace una referencia concreta a los "*servicios sociales comunitarios correspondientes a su domicilio*", en contradicción con el ámbito de aplicación de la norma y como ya se ha manifestado respecto a otros preceptos. Se vuelve a llamar la atención sobre la necesidad de diferenciar el derecho a la no discriminación y los derechos a determinadas prestaciones que requieren, cuando menos, ser residente o estar domiciliado en alguno de los municipios de La Rioja.

Artículo 29. Apoyo y protección en situación de especial vulnerabilidad.

Con carácter general y a los efectos de evitar discriminaciones no deseadas debería evitarse referirse a las personas transexuales como "colectivo vulnerable".

El artículo 29, dividido en seis apartados en una reiteración de lo ya recogido en otros artículos de la norma.

En los apartados primero y segundo se hace referencia a las medidas de protección en los supuestos de menores, adolescentes y jóvenes, y que ya



se encuentran recogidas en el Título IV, la única novedad que se añade es la de encontrarse en una situación de maltrato psicológico, en cuyo caso la LPJM, establece obligaciones concretas de la administración pública para proteger a los menores.

En el apartado tercero se reitera dicha protección respecto a las personas con diversidad funcional.

En el apartado cuarto se refiere al derecho a usar los espacios o equipamientos identificados en función del sexo, en atención al género sentido ya reiterado en el caso de los menores.

En el apartado sexto se refiere a personas, debe entenderse procedentes de otras culturas de las que dice el texto "*podrían contar un mayor nivel discriminación*". Se aconseja una nueva redacción. La discriminación no se mide ni se puede cuantificar y por tanto no es mayor o menor, cualquier tipo de discriminación es una vulneración del artículo 14 de la Constitución, precepto que por su ubicación en el texto constitucional cuenta con una especial protección. Se sugiere una redacción que haga referencia a la mayor vulnerabilidad de la persona atendiendo a su situación personal, familiar o a su procedencia.

Por último, se vuelve a reiterar en el apartado sexto la obligación de dotar a los profesionales de herramientas necesarias y de contar con personal especializado, dice: "según se precise en los distintos protocolos y medidas de tomar".

Sería aconsejable eliminar aquellos apartados que reiteran artículos precedentes y una nueva ordenación del texto.

Artículo 30. Asociaciones.

Se sugiere que se eliminen del texto la obligación que se establece respecto al apoyo al reconocimiento y la acreditación de las asociaciones que promuevan y protejan los derechos humanos de las personas transexuales. De conformidad con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo,



reguladora del Derecho de Asociación (en adelante LORDA), sería aconsejable que la actuación de la administración pública se limitara al fomento del desarrollo y constitución de dichas asociaciones (artículo 4 LORDA).

Se propone sustituir "*ciudadanas y ciudadanos*" por "*ciudadanía*".

Artículo 31. Medidas contra la transfobia.

Sería aconsejable antes de recoger ninguna medida contra la transfobia que se recogiera una definición en el artículo 4 de la proposición de ley. Con carácter general, se observa a través de todo el articulado que existen diferentes referencias a la Comunidad Autónoma de La Rioja, como si de una persona se tratase que actúa bien a través de las consejerías o bien, como dice este artículo a través de la administración pública. Al respecto conviene recordar que La Rioja, como señala el artículo primero de su Estatuto de Autonomía, "*a través de sus instituciones, asume el gobierno y la administración autónomos de la región*". Por lo tanto, son las instituciones las que ejercen las competencias y dentro del territorio coexisten diferentes administraciones públicas. De acuerdo con este precepto, se hace referencia a una única administración pública desconociendo las competencias que en materia local existen sobre la materia.

Así mismo, se sugiere una nueva redacción del apartado c) "*in fine*" cuando se refiere a la "*formación e información de los medios de comunicación para evitar dicha discriminación, fomentando la autoestima y la dignidad*". Tal y como ha quedado redactado, supondría una injerencia que vulnera el artículo 20 de la Constitución española respecto a la libertad de prensa y el ejercicio de la libertad de expresión. Se sugiere que se modifique la proposición "*de*" y se sustituya por "*a través de*" y referido sólo a la divulgación de dichas campañas de sensibilización.



Artículo 32. Acceso a los servicios de apoyo y protección de víctimas de violencia de género y víctimas de transfobia.

Sería aconsejable la eliminación de este precepto por las siguientes razones. En primer lugar, no existen "servicios de apoyo y protección", por lo que corresponde a esta norma la creación de los citados servicios. Respecto a la posibilidad de que las mujeres transexuales estén amparadas por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, el artículo 1 de la norma hace referencia a las "mujeres" por lo que salvo modificación de la norma estatal no tendrían la consideración de víctimas de violencia de género, salvo en aquellos casos en que se haya procedido a la rectificación registral, en cuyo caso, nada debería impedir que una mujer transexual pudiera ser considerada víctima de violencia de género.

Se sugiere la eliminación del término "violencia machista" y que sea sustituido por "violencia de género", término que se utiliza en la normativa estatal.

En segundo lugar, el precepto de nuevo en referencia a la Comunidad Autónoma de la Rioja y no a sus instituciones, obliga a adoptar medidas legislativas referidas a las víctimas de violencia por motivo de su identidad "y/o" (sic.) expresión de género.

Lo procedente en este caso es que a través de una disposición adicional se proceda a modificar la Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja, y no como se pretende que sea el órgano ejecutivo el que tenga que legislar sobre la materia.



TÍTULO VI

MEDIDAS Y ACTUACIONES EN EL ÁMBITO CULTURAL, DE OCIO Y DEPORTE

(Artículos 33 y 34)

Artículo 33. *Promoción de una cultura inclusiva.*

Como se ha comentado en el anterior artículo, sería necesario en este caso, proceder a una modificación de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, en el que se incluyera la cultura inclusiva, a través de una disposición adicional. De no procederse a la citada modificación este precepto sería un mero enunciado retórico carente de aplicación práctica.

En relación al apartado segundo que se refiere a las bibliotecas y a los fondos con los que deben contar, podría entrar en colisión con las competencias de la administración local en la materia e incluso de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, al imponer unos determinados contenidos lo que podría chocar con el artículo 3.3 de la citada norma, en la medida en que se pretende imponer unos determinados contenidos obligatorios.

Artículo 34. *Deporte, ocio y tiempo libre.*

De nuevo se reitera lo dicho respecto a los preceptos anteriores. Para la participación de las personas transexuales en competiciones deportivas atendiendo a su identidad sexual, es necesario una modificación de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja. Sin perjuicio que tal y como se ha redactado el precepto choca frontalmente con los planes de igualdad que pretenden una mayor visibilidad en el deporte de las mujeres y que niños y niñas puedan participar juntos mediante equipos mixtos en determinadas competiciones infantiles. Tal y como ha quedado redactado supone una separación entre hombres y mujeres para la integración de las personas transexuales.



TÍTULO VII

TRÁMITES ADMINISTRATIVOS DE IDENTIDAD DE GÉNERO

(Artículos 35 a 38)

Artículo 35. Documentación administrativa.

Con carácter general sería aconsejable que la norma en su apartado tercero no descendiera ni determinara cómo debe establecerse el procedimiento de acreditación reglamentaria.

Así mismo, deberá tenerse en cuenta respecto a la norma de aplicación lo ya expuesto respecto al artículo 16 en relación con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Artículo 36. Confidencialidad.

Debería proponerse una nueva redacción al referirse a la cancelación de datos y su incidencia con la normativa estatal sobre protección de datos.

Artículo 37. Concepto de interesado.

Se propone también su eliminación. Teniendo en cuenta que el derecho recogido en la norma es de libre ejercicio por la persona, carece de sentido que se habilite a otros colectivos como interesados, sin perjuicio de que se estaría vulnerando el derecho a la intimidad (artículo 18 de la Constitución Española) y que no se diferencia entre tipos de procedimientos instados por presunta vulneración de derechos de las personas menores de edad.

Artículo 38. Inversión de la carga de la prueba.

Se propone la eliminación de este precepto cuyo apartado segundo establece que la inversión de la carga de la prueba no se aplicará a procesos penales, sobre los que la Comunidad Autónoma de La Rioja no tiene competencias, ni a los procedimientos administrativos sancionadores. Se desconoce a qué procedimientos resultan aplicables.

Así mismo, en su apartado primero parte de la premisa que quien alega la discriminación puede fundamentarlo, entre otros, por cualquier medio de



prueba admitido en derecho, lo cual supone que no existe "inversión de la carga de la prueba", al quedar obligado a fundamentar dicha discriminación. Además, podría suponer una vulneración del artículo 24 de la Constitución al no quedar fundamentada la discriminación positiva adoptada por la norma.

TÍTULO VIII

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Art. 39. *Tratamiento igualitario de la información y comunicación.*

Debe tenerse en cuenta que los medios de comunicación están protegidos respecto a la información que se transmite por el artículo 20 de la Constitución española y que las ayudas públicas que puedan recibir no pueden suponer una obligación de sometimiento al poder público ni a la transmisión de un determinado contenido informativo. Se sugiere una nueva redacción y la eliminación de la referencia a la emisión de unos determinados contenidos.

TÍTULO IX

MEDIDAS EN EL ÁMBITO POLICIAL, JUDICIAL Y OTROS

(Artículos 40 a 42).

Se sugiere la modificación de la rúbrica del título y bien la eliminación del término "otros", cuyo contenido queda recogido en el artículo 42 bajo el título "Cooperación Internacional al Desarrollo".

Artículo 40. Protocolo de atención policial.

Debería procederse a la eliminación del término "fuerzas de seguridad" al carecer de competencias en la materia la Comunidad Autónoma de La Rioja y sustituirse por "policías locales", teniendo en cuenta la distribución de competencias entre el Gobierno autonómico y los entes locales, con competencias en materia de policía.

Artículo 41. *Programas de capacitación y sensibilización.*



Se sugiere modificar el primer párrafo respecto a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre capacitación y sensibilización "en cuanto", debe entenderse de las normas internacionales "sobre", debiendo sustituirse por "de" derechos humanos.

Con carácter general dicha capacitación supone un conocimiento previo que ya tienen acreditado los jueces, secretarios judiciales y miembros del ministerio fiscal y que podría suponer una modificación de la normativa estatal en la materia. Esto mismo debe aplicarse al personal de instituciones penitenciarias sobre los que la Comunidad Autónoma no tiene competencias.

Así mismo, el apartado d) debería referirse de forma genérica al "personal" de la Administración y, también debe recordarse que la capacitación y el conocimiento de dicha normativa se acredita mediante la titulación y acceso a la función pública, por lo que se sugiere una modificación de los términos "capacitación y sensibilización" por "formación".

Artículo 42. Cooperación Internacional al Desarrollo.

Se propone modificar los términos "impulsarán expresamente", por crear una obligación jurídica no justificada en derecho por "fomentarán".

TÍTULO X

INFRACCIONES Y SANCIONES

El título se refiere al régimen de infracciones y sanciones y se encuentra dividido en dos capítulos. En este título se regula un "régimen sancionador" y por tanto, debería modificarse el título de la norma y realizar una nueva división de los capítulos diferenciando entre infracciones, sanciones y procedimiento sancionador.

Capítulo I Infracciones y sanciones.

Artículo 43. Responsabilidad.

Son varias las cuestiones que debemos abordar:



La "transgresión de los derechos de las personas transexuales": La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) determina en su artículo 27.1, respecto al principio de tipicidad, que "*sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamientos jurídico previstas como tales infracciones por una ley*"; y, en su artículo 28.1 señala que sólo podrá producirse a título de "*dolo o culpa*". De ello se deduce que la responsabilidad se produce en relación con los actos u omisiones que estén tipificados en la ley y por tanto, la referencia a la "*transgresión de los derechos de las personas transexuales*", supone restringir el objeto a un determinado colectivo, entrando en clara contradicción con las infracciones recogidas en el artículo 45. Así, si la responsabilidad sólo se produce por la vulneración de los derechos a las personas transexuales, el resto de conductas cometidas por razón de orientación sexual, identidad de género, etc., no serían objeto de tutela administrativa. Quedando reducido el ámbito de la tutela a las personas transexuales. Todo ello sin perjuicio de que los términos "transgresión de los derechos", vulneran el principio de seguridad jurídica ya que requieren una interpretación previa de un concepto jurídico indeterminado que obliga al operador jurídica a determinar cuáles son los derechos a los que se hace referencia.

Referencia a otros órdenes sancionadores incluido el penal: La referencia a la responsabilidad por infracciones tipificadas en la norma y, a continuación, como hacen otras normas autonómicas, se hace referencia a la responsabilidad civil, penal, o del orden laboral. La responsabilidad que pueda imponer una Administración en relación a unos hechos tipificados previamente, nada tiene que ver con el derecho que asiste a las personas a solicitar la tutela en los órdenes civiles o penales, incluyendo las sanciones en el ámbito laboral. Presenta una redacción confusa de la que podría deducirse que es



posible un doble ámbito sancionador, lo que choca con el sistema previsto en la Constitución española, conforme al cual no cabe que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos (principio de non bis in ídem). Sería preferible una mera referencia al orden jurisdiccional penal por su carácter prejudicial.

Sujetos responsables: Tras referirse a qué pueden ser responsables, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en su apartado segundo se refiere a **la responsabilidad conjunta y solidaria** cuando las obligaciones previstas en la ley corresponda a varias personas. Tal y como se ha redactado el precepto supondría la extensión de la responsabilidad de forma indiscriminada vulnerando los principios de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC) y de la LRJSP.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, el artículo 53.2.b) en relación a los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, señala que los presuntos responsables tendrá el derecho "*a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario*". Y, en su artículo 89.1.b), de conformidad con el principio de presunción de inocencia, establece la obligación del instructor de archivar las actuaciones, "*cuando los hechos no resulten acreditados*". El que la norma establezca una responsabilidad en cadena por el mero hecho de tener una obligación jurídica, aunque se haya actuado conforme a derecho vulnera estos principios y el derecho a la presunción de inocencia, recogido en el artículo 24 de la Constitución española.

Responsabilidad solidaria: El artículo 28.3 LRJSP, establece la responsabilidad solidaria por las infracciones "*cuando el cumplimiento de una obligación legal corresponda a varias personas*", matizándose a continuación que "*cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se*



individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable". Finalmente, señala respecto a la posibilidad de incluir la responsabilidad por las infracciones cometidas por otros establece dos casos distintos: El primero, en relación al "incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión administrativa" se exige que el sujeto o sujetos infractores se encuentren en una relación de dependencia o vinculación. En el segundo, se prevé la posibilidad de que las leyes puedan prever "los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculados".

Artículo 44. Concurrencia con el orden jurisdiccional penal.

Se reitera lo dicho respecto al orden jurisdiccional penal que tiene carácter preferente. Sería preferible una redacción más clara del precepto. En concreto el apartado primero hace referencia al "*principio de non bis in idem*", pero su redacción es confusa. El artículo 31LRJSP dice respecto a la concurrencia de sanciones en su apartado primero: "*no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los caos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*". Se propone una redacción clara como la recogida en esta norma.

También es confusa la referencia a la cuestión prejudicial penal, en el apartado segundo hace referencia a "abstenerse de seguir con el procedimiento", cuando en realidad no se trata de una "abstención", sino de una "suspensión del procedimiento". El artículo 10.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ), dice: "*No obstante, la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta **determinará la suspensión del procedimiento** mientras aquélla no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la ley establezca*". Y, por último, respecto a la referencia en el apartado tercero a "*los hechos que los*



tribunales hayan considerados probados", sería preferible la referencia a *"los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes"*, tal y como se recoge en el artículo 77.4 LPAC.

Artículo 45. Infracciones.

La infracción y su calificación penden según la redacción del artículo de la *"obligación incumplida"* y *"de la entidad del derecho afectado"*. Ahora bien, en la ley no sólo se recogen obligaciones, con lo cual, sólo podría imponerse una infracción al sujeto que fuera responsable del cumplimiento de la misma. Además, la referencia a *"entidad del derecho afectado"*, es un concepto jurídico indeterminado y contrario al principio de seguridad jurídica. Vulnerando los principios que deben regir el procedimiento sancionador y el artículo 25 de la Constitución española por lo que sería preferible una nueva redacción.

Respecto a las infracciones descritas:

Infracciones leves:

Apartado a) se refiere a actos ya calificados como delitos de odio en el artículo 510 del Código Penal¹⁷. En este caso, extiende los derechos de las personas transexuales o a sus familias. Tampoco parece clara la limitación a que dichos actos se produzcan en la prestación de servicios y en discurso o intervenciones públicas o redes sociales. Sería preferible una definición clara de la infracción, para evitar una vulneración del artículo 25 de la Constitución española.

Apartado b) no facilitar la labor o negarse a colaborar. Se propone una nueva redacción no puede ser tipificada como una misma sanción

¹⁷ El artículo 510.1 del Código Penal dice que serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses: *"a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad"*.



la falta de colaboración con la negativa a colaborar. Así mismo no se define a qué servicios de inspección se refiere y qué o quién está inspeccionando.

Infracciones graves:

Apartado a) se reproduce la conducta tipificada en el apartado 2 como leve y se le añade el término de "*forma reiterada*". Como ya se ha señalado anteriormente es un concepto jurídico indeterminado que vulnera el principio de seguridad jurídica y la exigencia de que la conducta este previamente descrita y que supondría que tuviera la misma consideración quién realiza la acción tipificada dos veces o dos mil veces.

Apartado b) describe una infracción que es en sí misma nula de pleno derecho.

Apartado c) obstrucción o negativa absoluta a la actuación de los servicios de inspección. No facilitar la labor ya es una obstrucción y la negativa a colaborar ya define una conducta que no se puede calificar como absoluta o menos absoluta. Se reitera lo ya dicho anteriormente respecto a qué inspección se refiere.

Apartado d) impedir u obstaculizar la realización de "cualquier trámite administrativo" o "acceso a un servicio público" o "establecimiento". Sería preferible una nueva redacción del texto. El término "impedir" supone que el se estarían cometiendo unos hechos ya tipificados en el Código Penal en los artículo 511 y 512.¹⁸.

¹⁸ **Artículo 511.**

1. Incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años el particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

2. Las mismas penas serán aplicables cuando los hechos se cometan contra una asociación, fundación, sociedad o corporación o contra sus miembros por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, por razones de género, enfermedad o discapacidad.



Apartado e) se definen una serie de actos discriminatorios que podrían encajar en los tipos descritos en el apartado a). Además, tal y como se describe la infracción, daría lugar a numerosas interpretaciones por lo que sería preferible una concreción más detallada. A modo de ejemplo, tal y como se define el tipo podría encajar en otras conductas tipificadas en otras normas como el acoso laboral, el acoso escolar, etc.

Apartado f) es objeto de sanción en el orden laboral. Este tipo de conducta ya está recogida como infracción muy grave en el artículo 8.12 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS) y la competencia para evitar, investigar, etc., corresponde a la Inspección de Trabajo. En el tipo descrito por la norma se pretende sancionar una conducta ya tipificada por una norma estatal basándose, únicamente en que se reciban *"subvenciones, bonificaciones o ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja"*. Además, este tipo de actos constituyen el tipo recogido en el artículo 314 CP¹⁹.

3. Los funcionarios públicos que cometan alguno de los hechos previstos en este artículo, incurrirán en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años.

4. En todos los casos se impondrá además la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre, por un tiempo superior entre uno y tres años al de la duración de la pena de privación de libertad impuesta en su caso en la sentencia, atendiendo proporcionalmente a la gravedad del delito y a las circunstancias que concurran en el delincuente.

Artículo 512.

Los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, por razones de género, enfermedad o discapacidad, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio e inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre por un periodo de uno a cuatro años.

¹⁹ **Artículo 314** Código Penal: *"Los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses"*.



Apartado g) debería procederse a eliminar la referencia a "*personas superiores o inferiores en dignidad humana*". Se propone la eliminación de los términos "*en dignidad humana*". Cualquier acto de discriminación fundamentado en la superioridad o inferioridad en atención a la orientación sexual o a la identidad de género o a la expresión de género, constituye ya una discriminación reprochable y por tanto, objeto de sanción, sin perjuicio de que pueda ser constitutivo de ilícito penal. Se propone una nueva redacción del texto y que se haga referencia a las personas menores. En este caso la gravedad se determinaría en atención a quién va dirigido y a su mayor o menor capacidad de comprensión en función de su edad.

Apartado h) resulta de difícil aplicación teniendo en cuenta que los prestadores de servicios de la sociedad de información no operan en un solo territorio y, por tanto, aunque según lo establecido por la norma sería competente la Comunidad Autónoma de La Rioja, podría darse el caso en que una misma conducta fuera sancionable en varios territorios, lo que no es posible conforme al texto constitucional y al *principio de non bis in ídem*. Respecto a los sitios web y redes sociales son de difícil persecución como ya manifestó la señora Echebarría Sáenz durante su comparecencia.

Infracciones muy graves:

Con carácter general, este apartado 4 utiliza términos que conllevan una clara inseguridad jurídica y que tienen cierta coincidencia con tipos penales.

Apartado a), hace referencia a "*adoptar comportamientos agresivos o constitutivos de acoso*". Qué debe entenderse por un comportamiento agresivo puede dar lugar a una grave inseguridad jurídica. "Gritar" podría ser un comportamiento agresivo con una sanción superior a la descrita en el apartado 2.a) que es emitir



expresiones vejatorias. Esa indefinición de los tipos que se pretende sancionar obliga a proponer una redacción clara de la norma o su eliminación. Respecto al acoso ya está recogido este tipo de sanción cuando ocurre en el ámbito laboral, funcional y que puede ser constitutivo de delito contra la integridad moral. Este precepto recoge un tipo general en lo que se refiere a la definición del término "acosar", que supondría que una misma conducta pudiera ser sancionada por diferentes normas (ámbito laboral, penal, etc.).

Apartado b), hace referencia a cualquier tipo de represalia como consecuencia del legítimo ejercicio del derecho a evitar cualquier tipo de discriminación. Conforme a la conducta descrita resultarían sancionables unos mismos hechos por diferentes normas, incluida la norma penal.

Grados:

Por último, el apartado 5 en relación con las infracciones leves y graves señala que se incrementarán en un grado cuando concurra la discriminación múltiple. El artículo 48 de la proposición de ley, ya hace referencia a la discriminación múltiple, a los efectos de graduación de las sanciones. Este apartado tiene una redacción confusa dado que la "discriminación múltiple", según la definición del artículo 4.5, se produce "cuando concurren o interactúan diversas causas de discriminación, generando una forma específica de discriminación" y también "cuando una persona sufre conjuntamente discriminación por otro motivo". Esta falta de concreción nos llevaría al absurdo y a la reducción de toda discriminación a este tipo. Una lectura conjunta y una interpretación de este precepto y del apartado 45.5 y 48.1.d) obligaría a subsumir todas las acciones descritas en la norma a "discriminaciones múltiples", sancionándolas con un grado (debe entenderse que elevando la infracción de leve a grave y de grave a muy grave, conforme al artículo 45.5; y aumentando su



imposición conforme a lo previsto en el artículo 48). Sería preferible eliminar este apartado o proceder a una redacción clara de estos tres preceptos.

Así mismo, se aparta del sistema previsto en la LRJSP que dice en el artículo 29.5: *"cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida"*. De tal forma que cuando de la comisión de una acción, puedan derivarse otras u otras acciones tipificadas por la norma, debe aplicarse la sanción más grave. Y, así debería recogerse en la norma, en caso de que se mantenga el texto.

Artículo 46. Reincidencia.

Sería preferible modificar el plazo de dos años a un año, tal y como establece el artículo 29.3.d) de la LRJSP²⁰.

Artículo 47. Sanciones.

Los apartados 2.a) y b) y los apartados a), b) y c), establecen una serie de sanciones **accesorias** que plantean los siguientes problemas.

Prohibición de acceder a cualquier tipo de ayuda pública: La indeterminación de la norma obliga a afirmar que no es posible prohibir el acceso a las ayudas públicas con carácter general. Las ayudas públicas se rigen por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo artículo 63.2.a) establece, en el caso de infracciones muy graves, la "pérdida, durante un plazo de hasta cinco años, de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de la Administración u otros entes públicos". En ningún caso, puede establecerse a través de una norma autonómica una prohibición total y general sobre cualquier tipo de ayuda pública

²⁰ Artículo 29.3.d LRJSP: *"d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa"*.



de la Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio que sería necesario crear un registro de infractores lo que llevaría al absurdo que un infractor sancionado en otra Comunidad Autónoma por aplicación de una norma idéntica a la que se pretende regular, no pudiera acceder a dichas ayudas en una determinada Comunidad Autónoma y si en La Rioja o, viceversa, con una clara vulneración del artículo 14 de la Constitución española.

Prohibición de contratar con la Administración, sus organismos autónomos o entes públicos: Debería procederse a corregir el texto y modificar "prohibición de contratar" por "prohibición para contratar".

Así mismo, es dudoso que la norma autonómica pueda modificar el sistema de prohibiciones establecida es la establecida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo²¹ 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en cuyo artículo 71 se establecen las "prohibiciones de contratar", cuando concurren algunas de las causas que se recogen en el citado precepto. Fuera de dichos supuestos no parece jurídicamente posible realizar una extensión de la norma en función de cada uno de los territorios autonómicos y con aplicación sólo en La Rioja.

²¹ En el mismo sentido que se advirtió anteriormente, en esta norma ya se recoge que no podrán contratar, entre otras causas, las personas "*condenadas mediante sentencia firme por (...)*" por la comisión de delitos penales. En el caso de las infracciones administrativas señala una prohibición para contratar cuando concurren las siguientes circunstancias, "*haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia profesional que ponga en entredicho su integridad, de disciplina de mercado, de falseamiento de la competencia, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente; (...)*".



Inhabilitación temporal para ser titular, la persona física o jurídica, de centros o servicios dedicados a la prestación de servicios públicos:

Plantea un primer problema y es el de determinar qué quiere decir la norma y a quién se refiere. Las personas físicas no pueden ser titulares de centros o servicios, en todo caso ejercerán dichas competencias mediante el correspondiente nombramiento. Y dicho nombramiento puede realizarse entre personal funcionario, estatutario, laboral o de libre designación, en cuyo caso, deberá diferenciarse el régimen aplicable a cada uno de ellos. Teniendo en cuenta que el personal funcionario sólo puede ser inhabilitado conforme a un procedimiento disciplinario o por sentencia penal firme.

Respecto a las personas jurídicas, la inhabilitación está prevista como una pena accesoria en el Código Penal. Siguiendo los criterios de imputación, el artículo 5 CP establece que "no hay pena sin dolo o imprudencia". Dicho principio exigen que las personas jurídicas no pueden responder automáticamente por la conducta de la personas o personas jurídicas autoras del hecho, con independencia de que se trate de un administrador, empleado, etc. Y, sólo deberían responder de las conductas que sean imputables a la persona jurídica. Principio que recoge también el artículo 28 LRJSP y que se estaría vulnerando en la proposición de ley.

Conmutación de sanciones por cursos de concienciación: La falta de concreción de la norma deja al albur del órgano sancionador la posibilidad de "conmutar sanciones", sin que se establezca ningún tipo de requisito para su aplicación. Sin perjuicio de que vulnera claramente el principio de seguridad jurídica, tampoco se entiende que tipos de cursos deben realizarse, su duración, si hace referencia a las multas, sanciones accesorias, etc. Sería preferible su eliminación para evitar un ejercicio arbitrario en la aplicación de la norma.



Artículo 48. Graduación de sanciones.

En la graduación prevista en la norma sería preferible una nueva redacción de los apartados del precepto.

Apartado a), sería preferible eliminar los términos “y gravedad de los riesgos” y la referencia a los “bienes”, que no son objeto de protección en la norma. Bastaría, como dice el artículo 29.2.c) LRJSP, la mera referencia a la “naturaleza de los perjuicios causados”.

Apartado b) y c), sólo hace referencia a la culpabilidad del autor y sería preferible una referencia al “grado de culpabilidad” o a la “existencia de intencionalidad”. Sería preferible la eliminación del término “reiteración”, ya recogido en el apartado c) al referirse a la reincidencia.

Apartado d), respecto a la discriminación múltiple se reitera lo dicho anteriormente. En relación a la “victimización secundaria”, tal y como se define en el artículo 4.10 que hace referencia al perjuicio causado por quien a sufrido discriminación por la mala o inadecuada atención de los responsables administrativos, instituciones de salud, policía o cualquier otro agente implicado; sería aconsejable eliminar dicha referencia puesto que cualquier actuación realizada por funcionario público, en los términos en que se describen en la norma ya es objeto de sanción a través del régimen disciplinario de los funcionarios públicos.

Apartado g) hace referencia a las advertencias o requerimientos previos, sin que en el articulado de la proposición de ley exista dicha posibilidad, por lo que sería preferible su eliminación.

Apartado h) pertenencia a Fuerzas y cuerpos de Seguridad. Debería procederse a su eliminación ya que cuenta con su propio sistema sancionador y puesto que la Comunidad Autónoma de La Rioja no tiene competencias en la materia.

Apartado i) pertenencia a grupo de ideología fehacientemente homofóbica, lesfóbica, bifóbica y/o transfóbica. Sería aconsejable sustituir y/o por “o”.



Así mismo, la referencia al término “fehacientemente”, presenta graves problemas de prueba y por ende, de seguridad jurídica. Es difícil determinar como se prueba “fehacientemente” dicha ideología y, en su caso, estaríamos en presencia de un ilícito penal.

Apartado j), se hace referencia a la reparación voluntaria de los daños causados y a la subsanación de los hechos, antes de que recaiga resolución definitiva. En este caso se plantea el problema del perdón y si es posible la admisión ante unos hechos graves de subsanación. Qué tipo de subsanación es posible en derecho y la imposibilidad de “subsanación de los hechos”, tal y como se recoge en la norma. Sería preferible su eliminación o bien una nueva redacción que aclarase cuáles son los términos del precepto.

Artículo 49. Prescripción.

En la regulación establecida en la norma en su apartado 3 hace referencia a la prescripción de las sanciones y en su apartado 4 al cómputo de la prescripción. Sería preferible que se incluyera en un único apartado de acuerdo con las normas de técnica legislativa.

Así mismo, sería aconsejable que se eliminara el término “correr” y se sustituyera por “contar”.

CAPITULO II

Procedimiento sancionador

Con sólo dos preceptos se hace referencia a la competencia y al procedimiento sancionador en los artículos 50 y 51. Con carácter general las directrices de técnica legislativa establecen que las leyes utilizaran un lenguaje sencillo y comprensible, regla que no se cumple en estos dos preceptos. A ello debe añadirse que uno de los problemas que presentan estos artículos es que son copia literal de otras normas y no guardan relación con la proposición de ley que se está tramitando, por lo que sería preferible dar una nueva redacción, acorde con la realidad jurídica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.



Estos dos preceptos reproducen literalmente los artículos 55 y 56 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Plantean, con carácter general problemas de redacción y respecto a las referencias que se realizan a los órganos competentes para sancionar y al propio procedimiento sancionador.

Artículo 50. Competencia.

Sería preferible una nueva redacción. Al reproducirse el artículo 55 de la Ley de Murcia, se hace referencia a una secretaría general competente en materia de no discriminación de personas que aparece por primera vez y que no está regulada en el texto de la proposición de ley.

Desde el punto de vista del lenguaje empleado, debería sustituirse la redacción y no referirse "a la persona titular de la Consejería", "a la persona que ostenten la titularidad de la Consejería" y referirse al "titular". Que es una persona es evidente y redundante.

Artículo 51. Procedimiento Sancionador.

La reproducción de la ley de Murcia supone que al igual que hace dicha norma se haga una remisión a la LPAC y al Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Respecto a éste último, la Disposición derogatoria única 2.e) LPAC, deroga el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Razón suficiente para que se elimine el precepto y se proponga una nueva redacción.

DISPOSICIONES ADICIONALES

La proposición de ley incluye dos disposiciones adicionales. La primera referida al plazo de adecuación de la normativa de atención a personas



mayores en residencia, centros de día y pisos tutelados y; la segunda referida a la evaluación de la aplicación de la norma.

Disposición adicional primera. *No discriminación por motivos de identidad de género y/u orientación sexual en la atención a personas mayores en residencias, centros de día y pisos tutelados de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

Sería preferible una modificación del título de la Disposición adicional primera al no guardar relación con el contenido del precepto. Si lo que se pretende es establecer un plazo para la adecuación de la normativa sobre atención a personas mayores así debe expresarse en el título. Tampoco se justifica a lo largo del texto la razón por la que es necesaria una aplicación distinta a las personas mayores respecto al resto de las personas amparadas o protegidas por la norma.

Disposición adicional segunda. *Evaluación de la aplicación de la ley.*

Este artículo hace referencia a un informe que debe enviarse al Parlamento de La Rioja con carácter bienal sobre el grado de cumplimiento de la ley y la efectividad del principio de "autodeterminación de género". Se reitera lo ya dicho sobre los términos "autodeterminación de género".

No se establece quién debe realizar dicho informe. Tan sólo se hace referencia a la consejería titular de las competencias en materia de igualdad. Y de la colaboración de las asociaciones y entidades que representen a las personas transexuales.

Sería preferible que se eliminara este precepto al resultar una trasposición de otras normas autonómicas que cuentan con un órgano creado ad hoc para velar por el cumplimiento de la norma²², como ocurre en el caso de la

²² **Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Disposición Adicional Primera. Informe anual**

A partir de la entrada en vigor de la Ley, anualmente el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid, elaborará un informe en el que se recoja el grado de cumplimiento de la presente Ley y el impacto social de la misma. Para realizar dicho informe el Consejo podrá apoyarse en el Observatorio contra el Racismo y la Intolerancia, en el Programa Madrileño de Información y Atención LGTBI de la



Comunidad Autónoma de Madrid, Comunidad Autónoma de Murcia, entre otras. Que es una reproducción incompleta de otra norma autonómica resulta evidente al leer la citada disposición que dice literalmente que “Estará coordinado por la consejería titular de las competencias en materia de igualdad (...)”, sin que se indique que es lo que debe coordinarse.

Disposición derogatoria única.

Se ha optado por reproducir la disposición derogatoria recogida en la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia²³. Se trata de una derogación genérica que podría plantear problemas respecto a cuáles son los órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja y qué se pretende derogar al no existir normativa autonómica en la materia. Sería preferible que se indicara qué normas se pretende derogar y que se eliminara la referencia a los “órganos” de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En caso de no existir ninguna norma que derogar, no sería necesario incluir la citada disposición.

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.

Las directrices de técnica legislativa, como ya se ha indicado anteriormente, señalan que la rúbrica o título de cada artículo debe expresar el contenido

Comunidad de Madrid y en la Comisión Interdepartamental de seguimiento y coordinación. El informe será remitido a la Asamblea de Madrid.

Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Disposición adicional tercera. Informe anual.

Anualmente, a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Observatorio regional contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género debe evaluar el grado de cumplimiento de la presente ley y el impacto social de la misma. El informe anual que se elabore será remitido a la Asamblea Regional.

²³ **Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**
Disposición derogatoria.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se opongan a lo previsto en la presente ley.



principal de la norma contenida en el artículo. La rúbrica de la disposición no guarda relación directa con el contenido de la norma. Aunque se hace referencia al desarrollo reglamentario, esta disposición final se divide en tres apartados referidos a materia distintas que exigirían su división en disposiciones finales claramente diferenciadas.

Apartado primero: *Faculta al Gobierno a disponer y firmar los convenios necesarios para el desarrollo de esta ley con aquellas instituciones y administraciones que resulten competentes y oportunas.*

Se propone la eliminación de este apartado puesto que el Gobierno de La Rioja tal y como dispone el artículo 11 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja dispone de la facultad para firmar convenios y esta norma incurre en un error al pretender atribuir una competencia que ya corresponde al ejecutivo autonómico. Y, cuyo régimen general así como su tipología se encuentra regulada en los artículos 47 a 53 de la LRJSP.

Apartado segundo: *Faculta al Gobierno a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley en un plazo máximo de 9 meses, contado a partir de la fecha de su entrada en vigor.*

Como ha señalado el Consejo Consultivo de La Rioja en su Dictamen 8/17: "(...) es preciso recordar que el plazo establecido en una ley para dictar el reglamento que deba desarrollarla no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (que debe su origen último al reconocimiento al Gobierno autonómico de la potestad reglamentaria por el art. 24.1 a) EAR '99), ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma reglamentaria, por lo que su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas, aunque pueda tenerlas políticas o de otra índole (D.91/10)



(...)”. Por lo que sería preferible eliminar la referencia al plazo máximo de la habilitación reglamentaria para desarrollar la ley.

Apartado tercero y entrada en vigor: *“Las medidas contempladas en la presente ley que, en virtud de su desarrollo reglamentario, impliquen la realización de gastos serán presupuestadas con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma del ejercicio siguiente a la entrada en vigor de las disposiciones adaptadas para su aplicación”.*

A pesar de que el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé que las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, esta norma opta por la entrada en vigor al día siguiente de su publicación sin que exista un período de “vacatio legis”.

No obstante, a pesar de que la **Disposición final segunda (bajo la rúbrica “Entrada en vigor”** dispone la entrada en vigor al día siguiente de su publicación, según lo que establece este apartado tercero, la entrada en vigor estaría condicionada al desarrollo reglamentario del Gobierno y, serían de aplicación en el ejercicio siguiente a aquél en que fueran presupuestadas. Es decir, condiciona la entrada en vigor y, por tanto la aplicación de la norma sin que se diga a qué artículos se refiere, a que previamente hayan sido presupuestados en el ejercicio siguiente a la entrada en vigor.

Sería preferible que el artículo dispusiera de un período de “vacatio legis” puesto que en su actual redacción supondría una subordinación de la ley al reglamento y que en la práctica, al no determinar que artículos son objeto de desarrollo la ley pudiera ser aprobada pero que no resultara aplicable.

Respecto a la subordinación de la ley al reglamento, ya se ha pronunciado el Consejo Consultivo de la Comunidad, señalando en su Dictamen 8/17: *“La DF 3ª, en tanto “condiciona” la “efectividad” de la Ley a su desarrollo reglamentario, no puede ser informada*



favorablemente por este Consejo pues, en definitiva, esa Disposición entrañaría el efecto someter la propia eficacia y fuerza de la Ley (producto de la voluntad del Parlamento, representativo del pueblo de La Rioja, arts. 16.1 y 19.1.a) EAR '99), a la aprobación de una norma infraordenada a ella (el reglamento), que es jerárquicamente inferior (cfr, arts. 9.3 CE y 4 7.2 PLCAP).

Y tal cosa no parece posible, porque los reglamentos ejecutivos deben limitarse a las funciones que les son propias, que (como hemos señalado en otros dictámenes, por todos D.51/01 o 105/10), son las de completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley ya aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el

casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la completa actuación

administrativa sobre ella. Pero, en ningún caso, los reglamentos pueden operar como presupuesto de validez o de eficacia de una norma legal.

Cuestión distinta es que el legislador pueda, si lo estima oportuno, establecer un plazo razonable de vacatio legis, durante el cual el Gobierno pueda aprobar las disposiciones reglamentarias que permitan una mejor aplicación de la Ley. Pero en el buen entendimiento de que la Ley tiene, per se, una fuerza normativa propia y autónoma que no puede quedar condicionada a una suerte de intervención habilitante del Poder Ejecutivo.

De este modo, si, transcurrido el plazo de vacatio legis, el desarrollo reglamentario no se ha producido mediante la aprobación de las disposiciones correspondientes, la Ley –que necesariamente ha de poseer ya un contenido normativo mínimo y suficiente para regular,



en lo esencial, la materia que constituye su objeto (STC 83/84, por todas)- ha de entrar en

cualquier caso en vigor, de modo que sus preceptos sean, en el momento querido por el legislador, de plena e íntegra aplicación”.

Así mismo, teniendo en cuenta este precepto y que se dadas las actuales circunstancias se va a proceder a la prórroga presupuestaria la norma no podría aplicarse en la práctica, según el contenido del precepto hasta la aprobación del siguiente presupuesto.

Esto es lo que tiene el honor de informar la Letrada que suscribe, salvo mejor criterio fundado en Derecho,

En Logroño, a 21 de diciembre de 2018.

LA LETRADA,

Esther Serrano Ruiz