



A LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN, COOPERACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

De conformidad con artículo 166 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y el artículo 58.1 del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de La Rioja y, teniendo la Letrada que suscribe, delegada la asistencia técnico-parlamentaria a la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos Humanos, su Mesa y Ponencias, elevo el siguiente informe.

1. ANTECEDENTES.

Primero. - Con fecha de 27 de diciembre de 2021, se reunió la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos Humanos que aprobó por mayoría de los votos, el Dictamen de la Proposición de Ley de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOPR, Serie A, número 118, de 28 de diciembre de 2021).

Segundo. - El 28 de diciembre de 2021, tuvo entrada en el Registro de este Parlamento, un escrito firmado por los y las Portavoces de los cuatro Grupos Parlamentarios por el que se solicitaba que se procediera a solicitar Informe al Consejo Consultivo de acuerdo con el artículo 102 del Reglamento de la Cámara.

Tercero. - Con esa misma fecha, por Resolución de la Presidencia se acordó solicitar informe al Consejo Consultivo sobre la proposición de ley de referencia.

Cuarto. - Con fecha de 3 de febrero de 2022, tuvo entrada en el Registro de la Cámara el Dictamen 4/2022 del Consejo Consultivo de La Rioja, a la Proposición de Ley de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.



Quinto. - Con fecha de 4 de febrero de 2022, la Mesa de la Cámara acordó por unanimidad remitir el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo a los diputados y diputadas que forman parte de la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos Humanos, al Letrado Mayor de la Cámara y a la Letrada que suscribe.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

2.1. Regulación en el Reglamento de la Cámara.

El artículo 102.3, señala que *"Si en el indicado plazo (máximo de un mes, conforme al apartado segundo del mismo artículo) el Consejo Consultivo presentará alguna objeción al texto del proyecto o proposición de Ley, dicho texto junto con las objeciones será remitido nuevamente a la Comisión correspondiente, que emitirá nuevo Dictamen si lo considera oportuno. (...)".*

De acuerdo con el citado precepto el Informe del Consejo Consultivo no tiene carácter vinculante. Lo cual quiere decir, que corresponde a la Comisión de Participación, Cooperación y Derechos Humanos, decidir, la incorporación de las observaciones realizadas. Sin que, en ningún caso, dicho Dictamen en el que se incluyan las observaciones del citado Consejo Consultivo, pueda someterse a un nuevo informe.

2.2. Observaciones del Consejo Consultivo.

Como ya se hizo en anteriores informes, se procede por esta Letrada a analizar todas las observaciones del Consejo Consultivo y se propone una nueva redacción que se somete al criterio de dicha Comisión. Teniendo en cuenta que ya advierte el propio Consejo Consultivo respecto a la materia que se pretende regular que *"(...) la competencia estatal para dictar éstas, no impide la regulación autonómica; (...)"*, lo que, a priori y sin perjuicio de lo que dictamina el Consejo Consultivo, permite concluir que la citada norma no incurre en causa de inconstitucionalidad por la materia que pretende regular todo ello, sin perjuicio de que su articulado deberá respetar



el texto constitucional y la distribución de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

No obstante, diferencia entre aquellos preceptos que suscitan dudas desde el ámbito competencial, de carácter formal y concretas al articulado, por lo que se seguirá el mismo orden en este mi informe.

A) DE CARÁCTER COMPETENCIAL.

Artículo 2.

La referencia al derecho de autodeterminación de género exige que se matice el ámbito competencial. Se propone añadir, el siguiente texto:

*"Toda persona, **incluida en el ámbito subjetivo de esta norma y con sujeción al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja**, tiene derecho:"*

Artículo 2 en relación con el artículo 35.

Se trata de adecuar, como señala el Consejo Consultivo, el reconocimiento de género al ámbito de aplicación de la norma desde dos puntos de vista:

Primero. - Que el "derecho de autodeterminación de género", al que se refiere la norma se reconozca, sin necesidad de acreditación alguna por exceder de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia civil.

Segundo. - Por la misma razón, se excedería de su competencias la Comunidad Autónoma de La Rioja, si dicho "derecho de autodeterminación de género" fuera aplicable en las relaciones estrictamente entre particulares.

Para salvaguardar el espíritu de la norma y acotar el ámbito de aplicación a las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se propone la siguiente modificación del texto en el artículo 2.3:



*"3. A ser tratada de acuerdo con su identidad de género y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. **Sin perjuicio de la identidad jurídica del interesado cuando deba acreditarse fuera del ámbito previsto por este artículo y cuando se trate de relaciones entre particulares que se regirán por la legislación civil del Estado en esta materia"**.*

Artículo 15.3.

Manifiesta el Consejo Consultivo que podría incurrirse en una invasión de las competencias del Estado en materia de legislación civil y legislación procesal, por lo que se propone la siguiente modificación:

*"3. **Cuando** la negativa de las personas progenitoras o de quien ejerce la representación legal o guarda de la persona menor de edad a autorizar tratamientos relacionados con la transexualidad o a que se establezca preventivamente un tratamiento de inhibición del desarrollo hormonal **y pueda** causar un grave perjuicio o sufrimiento a la persona menor de edad, **las autoridades sanitarias lo pondrán inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial, directamente o a través del Ministerio Fiscal a los efectos de que se adopte la decisión correspondiente en salvaguarda del interés de la persona menor de edad.***

*En todo caso, se atenderá al criterio del interés superior de la persona menor de edad **de acuerdo con la legislación sobre protección de menores"**.*

Artículo 15.4.

Se establecen las reglas sobre el consentimiento en el caso de las personas trans menores de edad. Aunque considera el Consejo Consultivo que no existe



justificación en la reproducción de estas normas que ya están reguladas en la legislación estatal y sobre las que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencias, no queda acreditado, a juicio de esta Letrada, la impertinencia de que la ciudadanía pueda conocer en un solo texto y en el que se reproduce la normativa estatal, las normas básicas que rigen el consentimiento.

Su inclusión en el texto obedece una mayor comprensión de las personas destinatarias de la norma y no tener que acudir a la diversidad de normativa en materia de personas menores de edad, personas con discapacidad, etc. La inclusión de este tipo de normas es habitual y sirva como ejemplo la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha norma no ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por el Estado y tampoco se ha puesto en duda su constitucionalidad por los cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox, en la presentación del Recurso de inconstitucionalidad núm. 5845-2021, contra diversos preceptos de la norma canaria anteriormente referida.

Título III y el artículo 20.d).

Manifestando el Consejo Consultivo que se ajusta el citado Título III “Medidas y actuaciones en el ámbito laboral” a la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, propone una modificación en el artículo 20.d).

*“d) La vigilancia del cumplimiento efectivo de los derechos laborales y de prevención de riesgos laborales de las personas en atención a su identidad y expresión de género por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, **garantizándose su funcionamiento cohesionado mediante la coordinación, cooperación y participación de las distintas Administraciones Públicas**”.*



Artículo 34.1.a).

Propone el Consejo Consultivo incluir una referencia para salvaguardar las competencias de las Comunidad Autónoma de La Rioja en los eventos y competiciones deportivas que se realicen en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se propone incluir la citada cláusula y modificar el artículo 34.1.a):

*"a) Promoverán y velarán **por** que la participación en la práctica deportiva y de actividad física se realice en términos de igualdad, sin discriminación por motivos de identidad de género. En los eventos y competiciones deportivas que se realicen en la Comunidad Autónoma de La Rioja se considerará a las personas que participen atendiendo a su identidad de género sentida a todos los efectos, **sin perjuicio de las normas que rijan la competición deportiva de que se trate**".*

Artículos 39.b) y 40.a).

Al tratarse de materias referidas al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como señala el Consejo Consultivo, no requieren de cambio o modificación alguna.

B) DE CARÁCTER FORMAL.

Dentro de lo que el Consejo Consultivo denomina observaciones de carácter formal, hace referencia a los preceptos del texto normativo que carecen de un lenguaje claro y sencillo, dificultando su comprensión.

A modo de ejemplo se citan una serie de preceptos que deberían ser objeto de una nueva redacción.

Corresponde en todo caso a la Comisión, proceder a revisar el texto y dar una nueva redacción a aquellos preceptos a los efectos de evaluar la aplicación y la calidad de la norma que se encuentra en tramitación en la Cámara.



C) CONCRETAS AL ARTICULADO.

Exposición de Motivos

Realiza dos observaciones:

Primera. - Referencia incorrecta a la afirmación al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las Sentencias de la Gran Sala de 11 de julio de 2002, en los caso Christine Goodwin contra el Reino Unido e I. contra el Reino Unido.

Se propone adecuar el texto a la referencia exacta en la Exposición de Motivos, I, párrafo tercero:

*"La definición de sexo-género de una persona va mucho más allá de la apreciación visual de sus órganos genitales externos en el momento del nacimiento y no es un concepto puramente biológico, sino sobre todo psicosocial. **Como ha afirmado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a efectos de reconocimiento legal del cambio de género, una prueba de factores biológicos no puede ser decisiva, debiendo atender también a otros factores.**"*

Segunda. – Se refiere a la Exposición de Motivos, I, párrafo cuarto en la definición que se otorga a la "libre determinación de género", como derecho fundamental y que dicha naturaleza de "fundamental" no está reconocido en nuestro texto Constitucional. A los efectos de acoger la observación del Consejo Consultivo se propone la siguiente redacción:

*"En la persona imperan las características psicológicas que configuran su forma de ser, y se ha de otorgar soberanía a la voluntad humana sobre cualquier otra consideración física. La libre determinación del género **ha de afirmarse** como un derecho **inherente a la persona**, parte imprescindible de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. **Se trata del reconocimiento de la existencia de un espacio de decisión personal y propio en que***



el derecho y los poderes públicos no poseen habilitación para intervenir. En este proceso de reconocimiento de un espacio de decisión personal y propio se han dado ya muchos pasos a nivel global europeo y nacional, al considerar que la identidad de género debe tratarse como una cuestión de derechos humanos.”

Artículo 2.4.

Propone el Consejo Consultivo la eliminación del último párrafo del artículo y que se incluya como un apartado propio. Conforme a la citada observación se propone la siguiente redacción, eliminar el párrafo y crear un nuevo apartado 5:

“5. Lo dispuesto en la presente ley se entiende sin perjuicio de 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”.

Artículos 6.1.g), 14.2, párrafo primero y 28.1.

En sus observaciones el Consejo Consultivo propone revisar el sentido de estos artículos. Se propone una redacción más clara de los mismos en el siguiente sentido:

Artículo 6.1.g).

“g) Asegurará el respeto a la pluralidad de identidades, identidades no binarias y a las diferencias en el desarrollo sexual, a través de la formación especializada y la debida capacitación de los y las profesionales que intervienen en el ámbito de aplicación de esta ley.”



Artículo 14.2, párrafo primero.

*"2. Sin perjuicio de los derechos reconocidos en la presente ley, **la asistencia sanitaria específica a las personas trans deberá ser objeto de reglamentación y protocolizarse en base a los principios reconocidos en esta ley, con el objetivo de garantizar una atención individualizada. Dichos reglamentos y protocolos no podrán, en ningún caso, condicionar la prestación ni el acceso a la asistencia sanitaria específica a que las personas usuarias deban someterse con carácter previo, a su solicitud o prestación, a ningún examen psicológico o psiquiátrico alguno**".*

Artículo 28.1.

*"1. **Los programas individuales de inserción de personas trans en situaciones de dificultad social o riesgo de exclusión serán elaborados con criterios técnicos y profesionales por los servicios sociales comunitarios correspondientes a su domicilio**".*

Para dotar de sentido al precepto, sería suficiente con eliminar la parte final del precepto: *"Incluirán, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la normativa específica sobre empleo y servicios sociales"*.

Artículo 6.2, Disposición Adicional 2ª (sic.).

En sus observaciones, el Consejo Consultivo considera que existe una incongruencia que debe ser objeto de aclaración, respecto al plazo de creación del Consejo LGTBI en La Rioja, además de su composición, organización y funcionamiento y el plazo previsto en la Disposición Adicional **Tercera**, referida al *"Desarrollo reglamentario"* y la Disposición Final Primera.

Sin perjuicio de que en el articulado se recoge una cierta contradicción respecto a la Consejería competente en la materia, la contradicción a la que



se refiere esta observación podría interpretarse en el sentido que el necesario desarrollo reglamentario ya se encuentra recogido en la Disposición Adicional Tercera y si fuera necesario hacer referencia al plazo al que se refiere el Consejo Consultivo en la Disposición Final Primera.

Para ello, se propone la siguiente redacción:

Artículo 6.2.

"2. Se creará el Consejo LGTBI de La Rioja integrado por integrado por representantes de los colectivos LGTBI y representantes de la Administración".

Disposición adicional tercera. Creación del Consejo LGTBI de La Rioja.

"Se creará el Consejo LGTBI de La Rioja se creará en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley. Este Consejo estará integrado por representantes de los colectivos LGTBI y representantes de la Administración con competencias en el articulado de esta ley. Este Consejo dependerá de la consejería competente en la materia.

Sin perjuicio de lo que disponga la normativa reglamentaria sobre la composición, organización y funciones, corresponderá al Consejo LGTBI de La Rioja, elaborar un dictamen, que, junto con el informe contemplado en la disposición adicional segunda, será remitido al Parlamento".

Disposición final primera, 2.

"2. Se faculta, asimismo, al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente ley en el plazo máximo de nueve meses, contado a partir de la fecha



*de su entrada en vigor, **salvo lo dispuesto en la Disposición adicional tercera***”.

Artículos 7.1 letras e) y i) y artículo 25.4.

Siguiendo las observaciones del Consejo Consultivo deberá determinarse por la Comisión si los contenidos de formación deben referirse con carácter exclusivo a Primaria y Secundaria o al resto de niveles educativos sobre los que tenga competencias curriculares La Rioja, y acomodar el contenido de los artículos 7.1.e), con la siguiente redacción:

“así como al resto de niveles educativos y de formación, con competencias de La Comunidad Autónoma de La Rioja.

En el caso del **artículo 7.1.i)**, deberá determinarse si la referencia que se hace a los equipos de Orientación se quiere circunscribir solo a la Educación Secundaria tal y como establece el precepto o, por el contrario, procede su ampliación a otros niveles de la enseñanza.

Por último, el **artículo 25.4** si pudiera ser objeto de eliminación ya que reitera el contenido del artículo 7 y del artículo 25.2.

Artículos 7.1.j) y 8.

Observan el Consejo Consultivo que deberían aclararse los protocolos a los que se refieren ambos artículos. Acertadamente, deberá determinarse si se refiere a dos Protocolos diferenciados: un Protocolo contra la prevención de la discriminación y el acoso escolar, en el que se incluiría el acoso por razón de identidad de género. O, en su caso, debería ser modificado el artículo 8 y hacer referencia al Protocolo al que se refiere el artículo 7.1.j).

Se podría dar una nueva redacción al artículo 8, párrafo segundo, en el siguiente sentido:



*"La consejería competente en educación del Gobierno de La Rioja impulsará la aprobación de protocolos de actuación específicos en los centros escolares en los que se contemple el acoso por razón de identidad de género u orientación sexual, **a los que se refiere el artículo 7.1.j)**, en los que se contemple:"*

Artículos 8.c), 13.2.a) y 29.4.

La observación del Consejo Consultivo a los tres preceptos tiene como nexo común, "el derecho a la intimidad" del resto del alumnado, en el uso de las instalaciones diferenciadas por sexo; en las dependencias sanitarias y en los espacios o equipamientos de atención social.

Los tres artículos deberían incluir una cláusula con la siguiente redacción: "***sin perjuicio del derecho a la intimidad***" o similar.

Artículos 12, párrafo primero, 13.1 y 13.3 a).

Como acertadamente señala el Consejo Consultivo deberían eliminarse todas las referencias a reconocer el ejercicio de los derechos que se reconocen a todas las personas sin que pueda prevalecer discriminación alguna recogida en el artículo 12 y 13.1 del texto, así como la referencia que realiza el artículo 13.3.a) respecto al consentimiento informado por no existir diferencias entre lo que se solicita a cualquier persona usuaria.

Artículo 13.6.

Considera el Consejo que, al referirse este precepto a la atención sanitaria de las personas trans menores de edad, debería ubicarse en el artículo 15. Por lo que se propone que dicho apartado pase a ser un apartado del artículo 15 y la reenumeración de ambos artículos.



Artículo 15.2.

De nuevo se hace referencia a cierta confusión del protocolo al que se refiere este precepto en relación con el artículo 14. Bastaría con incluir al inicio del artículo 15.2 una cláusula en la que se incluyera:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14”.

Artículo 26.1.c).

Al tratarse de una mera discordancia gramatical en la redacción del precepto debería modificarse el artículo y no sólo el apartado,

“Artículo 26. Protección de las personas trans mayores.

*1. Las personas trans mayores, **en el acceso** a los servicios públicos sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja:*

*a) A que la protección y la atención integral dispensada para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, **conforme a su identidad sentida.***

*b) **El acceso** a una atención gerontológica adecuada a sus necesidades, en el ámbito sanitario, social, asistencial y psicológico, **conforme a su identidad sentida.***

*c) **El** acogimiento en residencias adecuadas a su género y a recibir trato que respete su individualidad, intimidad y, especialmente, su identidad de género. En todo caso, la identificación del residente transexual frente al personal del centro, a los demás residentes o a terceros, aun cuando este no haya procedido a la rectificación en el Registro Civil de la mención de sexo, habrá de respetar su identidad de género, con independencia del nombre y sexo*



reflejado en su expediente, **sin perjuicio de lo previsto en el artículo 35.3.**

2. *Las residencias para personas mayores, tanto públicas como privadas, garantizarán el derecho a la no discriminación de personas en atención a su identidad o expresión de género, ya sea en su individualidad como en su relación sentimental.*

3. *La consejería competente en materia de servicios sociales fomentará que en los diferentes centros asistenciales de personas mayores se imparta formación al personal profesional interviniente para que cuenten con preparación y conocimientos sobre la realidad trans”.*

Artículo 45.4.c).

Propone el Consejo Consultivo y se reitera por quien elabora este informe la necesidad de eliminar en el precepto los términos **“de manera efectiva”**.

Artículo 45.4.d).

A los efectos de las dudas que plantea la diferenciar las sanciones tipificadas en los apartados 2 y 3 y al tratarse de sanciones que se diferencian gradualmente, se propone que proceda a introducir una cláusula en el siguiente sentido: “cuando los hechos descritos en los apartados 2.a) y 3.a), se realicen (...)”, añadiendo el elemento singular que diferencia los tres tipos de acciones, en leve, grave y muy grave.

Disposición Adicional primera.

Observa el Consejo Consultivo una cierta contradicción al establecerse un plazo de adecuación de la normativa y el uso del término “especialmente”. Bastaría con la eliminación del término para una redacción más clara del precepto.



Disposición Transitoria primera.

Por último, hace referencia al término que se utiliza en la redacción del precepto al referirse a la facultad que corresponde al Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Bastaría con eliminar los términos “se faculta” y sustituirlo por “corresponderá”. En lo que se refiere a los plazos de ejecución deberá tenerse en cuenta como señala el Consejo Consultivo que el incumplimiento de los mismos, en ningún caso lleva aparejada consecuencias jurídicas, salvo las políticas que puedan derivarse de dicha actuación.

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

Logroño a 8 de febrero de 2022

LA LETRADA