



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

N.º 201/2018

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 2 de mayo de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria justificativa.- Con fecha 9 de octubre de 2017, la Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha suscribió memoria justificativa de la norma, en la que expresaba la necesidad de revisar y actualizar la regulación contenida en la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas, fundada en los “*avances legislativos en la definición conceptual y terminológica de la violencia de género, así como en la promulgación de propuestas y recomendaciones en los distintos ámbitos de actuación para la prevención y erradicación de esta violencia*”.

Indica que la norma futura “*pretende ampliar la protección a todos los escenarios y manifestaciones de la violencia de género y cubrir las lagunas detectadas, cumpliendo los mandatos de las normas emanadas en el marco estatal, europeo e internacional*”.

Segundo. Autorización.- A la vista de dicha propuesta, con fecha 18 de octubre de 2017, el Vicepresidente primero autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley aludido.

Tercero. Solicitud de informe a la Consejería de Hacienda.- El día 8 de noviembre de 2017 se solicitó a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas la emisión del informe que determina la letra g) del punto 3.1.1 de las Instrucciones sobre régimen administrativo del Consejo de Gobierno, remitiendo a tal efecto un borrador del anteproyecto.

Dicho informe no pudo emitirse por la ausencia de una memoria económica, por lo que el expediente fue devuelto al día siguiente por el Jefe de Servicio de Presupuestos.

Cuarto. Consulta pública previa.- Figura a continuación, un documento suscrito el 16 de noviembre de 2017 por la Directora del Instituto de la Mujer denominado “*Consulta previa sobre anteproyecto de Ley para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha*”, al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

En dicho escrito se explican los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas.

No hay constancia en el expediente del modo en que se ha materializado esta consulta.

Quinto. Apertura de un periodo de información pública.- Consta a continuación la Resolución de la Directora del Instituto de la Mujer, de 22 de noviembre de 2017, en la que se dispone la apertura de un periodo de información pública por un periodo de 20 días a contar desde la publicación



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

de la misma, que tuvo lugar en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 229 de 27 de noviembre.

Consta un certificado emitido por la Inspectora General de Servicios que indica que la citada Resolución ha sido publicada en el tablón de Anuncios Electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, entre el 27 de noviembre y el 28 de diciembre de 2017.

Sexto. Borrador de Anteproyecto.- Seguidamente obra un borrador de anteproyecto, fechado el 27 de noviembre, que consta de una exposición de motivos y 36 artículos, agrupados en cinco títulos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales.

Séptimo. Trámite de audiencia.- El anterior borrador fue remitido el 27 de noviembre a todas las Consejerías de la Junta de Comunidades, al rectorado de la Universidad de Castilla-La Mancha, al Consejo Escolar de Castilla-La Mancha y al Campus de Guadalajara de la Universidad de Alcalá de Henares, al objeto de que realicen sugerencias o formulen alegaciones en el plazo de 10 días.

Octavo. Informe de la Dirección General de la Función Pública.- El 16 de noviembre de 2017, el Director General de la Función Pública emitió informe sobre el borrador en el que se proponen modificaciones de redacción para mejorar la interpretación y comprensión del texto, así como la incorporación de una disposición final que modifique la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, para prever la “*consideración de justificadas de las ausencias o faltas de puntualidad que se determinen por los servicios especializados en materia de género*”.

Noveno. Dictamen del Consejo Escolar.- Figura a continuación el dictamen 20/2017 de 21 de diciembre, del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, aprobado por mayoría de los miembros de su Pleno.

Tras reseñar los antecedentes normativos en que se enmarca el anteproyecto de Ley y describir su contenido, se realizan una serie de observaciones de carácter general, referidas al uso de las mayúsculas, la observancia de las directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo

de Ministros de 22 de julio de 2005 y a la redacción de la exposición de motivos.

Asimismo se efectúan algunas observaciones específicas a determinados artículos del proyecto afectantes, en su mayor parte, a cuestiones conceptuales y de redacción.

A continuación figuran los votos particulares emitidos por los consejeros pertenecientes a la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos de Castilla-La Mancha, Escuelas Católicas de Castilla-La Mancha y FSIE-CLM, en el que explican el sentido de su voto contrario al dictamen por la implantación de la nueva asignatura que propone el anteproyecto.

Finalmente, obra el voto particular elaborado por la Directora del Instituto de la Mujer y por los Consejeros y Consejeras representantes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, en contra de determinadas recomendaciones contenidas en el dictamen.

Décimo. Informe de la Consejería de Bienestar Social.- El 16 de enero de 2018, la Secretaría General de Bienestar Social emite informe sobre el anteproyecto, efectuando alegaciones referidas al artículo 27 y a la disposición final primera, relativa a la modificación del artículo 2.b) de la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Jurídica de la Infancia y la Adolescencia.

Undécimo. Informe de la Viceconsejería de Educación, Universidades e Investigación.- El 14 de diciembre de 2017, la Viceconsejería de Educación, Universidades e Investigación, propone añadir un párrafo a la disposición adicional primera, relativo a la posibilidad de realizar pilotajes de currículo experimental en determinados centros públicos no universitarios de Castilla-La Mancha.

Duodécimo. Informe de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo.- Figura seguidamente el informe del Director General de Vivienda y Urbanismo, fechado el 15 de diciembre de 2017. En el mismo se advierte que las medidas previstas ya existen casi en su totalidad en la normativa sectorial vigente, y además están incluidas en el anteproyecto de



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Ley de Vivienda de Castilla-La Mancha, por lo que “*somete a su consideración evitar una dispersión normativa en la materia, y que sea una norma integral en materia de vivienda como la que se está tramitando en esta Consejería la que recoja las medidas de preferencia para las mujeres víctimas de violencia de género*”.

Decimotercero. Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Municipios.- Consta que en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2017, el anteproyecto fue informado favorablemente por unanimidad por el Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, según certificado expedido por su Secretaría.

Decimocuarto. Informe del Instituto de la Mujer sobre las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia.- Con fecha 16 de febrero de 2018, la Directora del Instituto de la Mujer ha emitido informe en relación con las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública, expresando las razones para su admisión o rechazo.

Sin embargo, no se han incorporado a la documentación remitida a este Consejo las alegaciones presentadas con ocasión de dicho trámite.

Decimoquinto. Memoria justificativa de los objetivos, conveniencia, incidencia y evaluación económica.- El 23 de marzo de 2018, la Directora del Instituto de la Mujer suscribió una nueva memoria justificativa del anteproyecto estructurada en cuatro apartados.

El primero, relativo a la incidencia desde el punto de vista jurídico, reitera los argumentos expresados en la memoria inicial sobre la necesidad de revisar y actualizar la regulación contenida en la vigente Ley 5/2001, de 17 de mayo, y su derogación por la nueva norma.

Desde el punto de vista presupuestario indica que “*no generará efectos sobre los ingresos de la Sección ni supondrá un incremento del presupuesto de gasto del Instituto de la Mujer en relación con la Ley 5/2001, de 17 de mayo*”. Añade que “*se puede establecer una equivalencia entre las líneas de actuación previstas en el anteproyecto y las actuaciones que se vienen realizando al amparo de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, con la premisa*

de unos niveles de gasto similares, agrupándolas en dos bloques principales”.

En relación con el coste de implantación de la nueva asignatura en los currículos de educación primaria y secundaria afirma que “*el cupo del proyecto piloto ya está asumido con el profesorado actual, lo que no supone incremento de coste de capítulo 1 para la Consejería en este curso 2017/2018. No se incrementan las horas lectivas, ni el cupo del curso, puesto que es asumido por el profesorado existente y para ello reciben formación, por lo tanto, no hay que buscar fuentes de financiación, puesto que no hay incremento, se trata de un coste incluido ya en el actual. [...] Si el proyecto piloto se amplía a toda la Región, tampoco supondría un incremento de coste, debido al mismo motivo anterior, no supone incremento total de horas lectivas, y sería asumido por el profesorado existente*”.

Indica seguidamente las medidas que se desarrollan actualmente desde el propio Instituto y otras Consejerías, especificando las acciones, su presupuesto y continuidad tras la aprobación de la Ley, considerando que no generan nuevos gastos que anteriormente no estuvieran previstos.

Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, afirma que no se interviene en ese aspecto.

Finalmente, desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, señala que “*comparando la normativa preexistente y la que se propone, la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado [...] el anteproyecto no regula trámites procedimentales*”.

Decimosexto. Informe del Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer.- Obra a continuación un informe de la Jefa de Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer, fechado el 23 de marzo de 2018, donde analiza el ámbito competencia, el contenido del anteproyecto y enumera los trámites procedimentales necesarios, para concluir indicando que “*las medidas contenidas en el anteproyecto de ley se realizarán dentro de las dotaciones presupuestarias previstas para la concesión de las ayudas y demás instrumentos financieros previstos en el anteproyecto de ley*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Finaliza afirmando que no se observa impedimento alguno que obste a la continuación de su tramitación.

Decimoséptimo. Informe de impacto de género.- Figura a continuación el informe de impacto de género emitido por la misma funcionaria y en la misma fecha que el anterior, en el que considera que: “*contribuirá a la erradicación de las situaciones de violencia que sufren hoy en día muchas mujeres, así como a la reducción de las diferencias aún pendientes en educación y en socialización diferenciada de niñas y niños a través del sistema educativo y la educación no formal e informal, los medios de comunicación, la publicidad y productos audiovisuales y la formación permanente en materia de género, de lo que se deduce la valoración del impacto de género previsto en la misma es positiva para la consecución de una sociedad libre de violencia de género*”.

Decimoctavo. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- El 3 de abril de 2018, el Secretario General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas emitió informe, por sustitución del Director General de Presupuestos, de carácter favorable al anteproyecto presentado, considerando que “*la aprobación del anteproyecto de ley de referencia no supondrá incremento alguno de las dotaciones presupuestaria de las secciones implicadas. [] Los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados, en todo caso, a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos en cada una de las secciones presupuestarias afectadas, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. [] El sentido del presente informe no condicionará el sentido de futuros informes a emitir por esta Dirección General en el marco de la autorización del número global de cupos efectivos de cuerpos docentes no universitarios para cada curso, Oferta de Empleo Público, determinación o modificación de las condiciones de trabajo y modificaciones de plantilla o cualquier otro que deba emitirse en el ámbito del control de los costes de personal y de las repercusiones presupuestarias en general*”.

Decimonoveno. Memoria final del anteproyecto.- Con fecha 17 de abril de 2018, la Directora del Instituto de la Mujer suscribió la memoria final

en la que incluye una justificación sobre la adecuación del anteproyecto a los principios de buena regulación y resume su contenido.

Vigésimo. Informes sobre el artículo 30 del anteproyecto.- Figuran también los informes favorables realizados por las Consejerías de Sanidad y de Educación, Cultura y Deportes en relación con la redacción del artículo 30 del anteproyecto, relativo a los derechos de las trabajadoras y de las empleadas públicas.

Vigesimoprimero. Informe de la Secretaría General de Presidencia.- Con fecha 25 de abril de 2018, el Secretario General de Presidencia informa que “*no existen obstáculos que impidan la tramitación de la propuesta, dado que se halla conforme con la legislación vigente, por lo que es posible su toma en consideración por el Consejo de Gobierno*”.

Vigesimosegundo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 25 de abril de 2018, dos Letrados del Gabinete Jurídico informaron favorablemente el texto del anteproyecto, si bien realizaban algunas sugerencias al articulado que no suponen obstáculo jurídico para su aprobación. Dichas observaciones afectan al alcance de los títulos habilitantes para el acceso al sistema de ayudas y recursos previsto en la norma proyectada y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Vigesimotercero. Toma en consideración del anteproyecto.- Culminando la tramitación, en sesión celebrada en fecha 30 de abril de 2018, el Consejo de Gobierno aprobó la toma en consideración del anteproyecto de Ley para una sociedad libre de violencia de género de Castilla-La Mancha, asumiendo la iniciativa legislativa. Acordaba igualmente la remisión del anteproyecto al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha solicitando la emisión de su dictamen.

Vigesimocuarto. Texto definitivo del anteproyecto de Ley.- El texto del anteproyecto de Ley remitido a este Consejo consta de una Exposición de Motivos, treinta y cinco artículos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y seis disposiciones finales.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En la Exposición de Motivos se diferencian cuatro partes alusivas a los avances legislativos producidos desde la aprobación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas, que fundamentan jurídicamente la iniciativa que se impulsa; a los antecedentes normativos en los ámbitos internacional y nacional; a los instrumentos normativos y ejecutivos desarrollados hasta la fecha por la Junta de Comunidades; y, finalmente, al contenido de la regulación que presenta la norma y a la descripción de su estructura.

El Título Primero se denomina “*Disposiciones Generales*” y contiene siete artículos.

El artículo 1 describe su objeto y finalidad; el artículo 2 su ámbito de aplicación; el artículo 3 define el concepto de violencia de género; el artículo 4 contiene una relación de manifestaciones de violencia hacia la mujer que se incluyen dentro del ámbito de la violencia de género; el artículo 5 enumera las formas de violencia ejercida hacia la mujer; el artículo 6 establece los principios rectores de la actuación administrativa y el artículo 7 determine cuáles son los títulos habilitantes para el acceso a las medidas previstas en la norma.

El Título II se titula “*Prevención y sensibilización*” y abarca los artículos 8 a 19. Se divide en dos capítulos, denominados “*Educación*” (artículos 9 a 11) y “*Sensibilización*” (artículos 12 a 19).

El Título III se denomina “*Protección y atención a víctimas de violencia de género*” (artículos 20 a 30). Está conformado por tres capítulos: Capítulo I “*Recuperación de mujeres víctimas y sus hijas e hijos menores*”; Capítulo II “*Fomento de la autonomía personal y social*” y Capítulo III “*Derechos de las trabajadoras y empleadas públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”.

El Título IV “*Investigación y evaluación*”, contiene dos artículos, el 31 y el 32.

El Título V se denomina “*Responsabilidad institucional*” y comprende los artículos 33 a 35, relativos a la “*Responsabilidad institucional*”, “*No contratación con empresas sancionadas por prácticas*

laborales discriminatorias” y la personación de la Junta de Comunidades ejerciendo la acción popular en los procedimientos penales por violencia de género.

La disposición adicional primera establece un plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley para que la Consejería responsable en materia de educación desarrolle las actuaciones necesarias para la adaptación de los currículos educativos a las previsiones de la norma.

La disposición adicional segunda determina que los menores huérfanos de madre por violencia de género tendrán la consideración de orfandad absoluta a los efectos de concesión de subvenciones y acceso a recursos.

La disposición derogatoria única declara derogada la Ley 5/2001, de 17 de mayo y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo regulado en la nueva Ley.

La disposición final primera modifica el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

La disposición final segunda modifica el artículo 106 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

La disposición final tercera modifica la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

La disposición final cuarta enumera las competencias que habilitan para la aprobación de la Ley.

La disposición final quinta autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones y adoptar las medidas que resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.

La disposición final sexta fija la entrada en vigor al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 3 de mayo de 2018.

El día 8 de mayo de 2018 ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el oficio de la Directora del Instituto de la Mujer adjuntando un certificado emitido el 4 de mayo de 2018 por la Secretaría del Consejo Regional de la Mujer, para su incorporación al expediente.

De acuerdo con dicho certificado el borrador de anteproyecto de Ley fue informado favorablemente por unanimidad de las personas asistentes al citado Consejo Regional en la reunión que tuvo lugar el día 25 de octubre de 2017.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, precepto que establece que este último órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con esta disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

El dictamen ha sido solicitado mediante oficio del Vicepresidente Primero de la Junta de Comunidades en el que se invoca el carácter de urgencia con que debe emitirse, justificándolo en la necesidad de acelerar la tramitación de la Ley para “*dar cumplimiento a los avances normativos que*

permitan combatir mejor la violencia de género, e iniciar la tramitación parlamentaria antes de finalizar el periodo de sesiones”.

Sin perjuicio de reconocer la conveniencia de contar con una norma que actualice y amplíe las medidas de protección de las víctimas de violencia de género, considera el Consejo que tal circunstancia no justifica la urgencia en la emisión del dictamen frente al perjuicio que implica la minoración de la garantía de acierto de este órgano consultivo derivada de la reducción del plazo de emisión del dictamen, ello teniendo en cuenta además, que en el presente caso no concurre un plazo perentorio, por lo que se emite el presente dictamen conforme al plazo ordinario.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que “*El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante el Anteproyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y traman como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno*”, quién asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar de lo antedicho que la Ley ha optado por el criterio de no definir cuáles hayan de ser las “*actuaciones*” y “*antecedentes*” previos a la toma en consideración, ni fijar los “*ulteriores trámites y consultas*” que deban suceder a ésta, de lo que ha de extraerse que serán, en cada caso, los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En cuanto a los trámites y actuaciones realizados en el presente caso, debe comenzarse señalando que no se ha dado cumplimiento a la consulta pública previa a la elaboración del proyecto, exigida con carácter básico por el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Si bien consta que formalmente se acordó dicho trámite, pues figura enunciado en una resolución de la Directora del Instituto de la Mujer fechada el 16 de noviembre de 2017, no se ha realizado correctamente, lo que le ha privado de cualquier efectividad práctica y del objetivo pretendido por la Ley. Ello por cuanto que no consta su publicación en el portal web de la Administración autonómica y, en todo caso, la citada resolución es posterior en el tiempo a la elaboración del primer borrador de anteproyecto, puesto que este había sido remitido previamente a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sometido a la consideración del Consejo Regional de la Mujer en su reunión de 25 de octubre, e informado por la Dirección General de la Función Pública. Además la resolución acordando la apertura del periodo de información pública es sólo seis días posterior a la que dispone la consulta previa, por lo que ambos trámites se han solapado en el tiempo, eliminándose cualquier efectividad práctica de la consulta previa.

Consta en el expediente que tras la elaboración de la Memoria, el Consejero de Presidencia autorizó la iniciativa legislativa.

A continuación, el anteproyecto fue sometido a información pública a cuyo efecto se publicó el correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y el texto quedó expuesto en el tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El borrador se remitió a todas las Consejerías de la Junta así como a la Universidad de Castilla-La Mancha y a la Universidad de Alcalá de Henares. Se han efectuado las alegaciones, respecto a las cuales la Directora del Instituto de la Mujer emitió su opinión.

También se han recabado el dictamen del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha y los informes del Consejo Regional de Municipios, del Consejo Regional de la Mujer y de la Dirección General de Presupuestos.

Si bien figura un informe de la Directora del Instituto de la Mujer sobre el tratamiento otorgado a las alegaciones presentadas con ocasión del trámite de información pública, debe reprocharse que no se haya incorporado a la documentación remitida a este Consejo las propias alegaciones presentadas por particulares y entidades. De haberse incorporado, hubieran contribuido a la mejor ilustración de este Consejo, a fin de posibilitar el mayor acierto en el dictamen.

Como actuaciones posteriores que obran en el expediente cabe reseñar el informe favorable del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, la nueva propuesta de redacción del anteproyecto y la toma en consideración del anteproyecto de Ley por el Consejo de Gobierno.

El anteproyecto sometido a dictamen contiene una obligación de incluir en los temarios para el acceso al empleo público de todas las convocatorias de procesos selectivos que convoque la Administración autonómica, el conocimiento sobre el valor de la igualdad y sobre la violencia de género, así como impulsar la formación. Igualmente contiene un Capítulo relativo a “*Los derechos de las trabajadoras y empleadas públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”, así como una modificación del artículo 106 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla- La Mancha (disposición final segunda).

Sin embargo, no se ha recabado el informe de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de Castilla-La Mancha, órgano colegiado creado por la Ley 4/2011, de 10 de marzo, y constituida mediante Orden de 14/12/2011, entre cuyas funciones tiene atribuidas la de estudiar, analizar e informar con carácter preceptivo los proyectos de legislación en materia de empleo público que afecten al personal funcionario de las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha, según dispone el artículo 163, letra a) de la referida Ley 4/2011, de 10 de marzo.

Un comentario aparte merece, por su complejidad y relevancia, el modo en que se ha dado cumplimiento a la obligación establecida con carácter básico en el artículo 129. 7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone: “*Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

En parecidos términos, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, dispone en su artículo 7, apartado 3, que “*Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

En el ámbito autonómico también figura esta exigencia, pues el artículo 23 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, exige que “*Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los convenios, planes, programas, y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico- financiera Tarea”.*

En el expediente obra un informe de la Directora del Instituto de la Mujer donde se afirma que la aprobación de la ley no generará efectos sobre los ingresos de la Sección, ni supondrá incremento del presupuesto de gasto del Instituto de la Mujer, en relación con la Ley 5/2001, de 17 de mayo, y que “*se puede establecer una equivalencia entre las líneas de actuación previstas en el anteproyecto y las actuaciones que se vienen realizando al amparo de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, con la premisa de unos niveles de gasto similares [...]”*, enumerando a continuación las partidas y programas actualmente vigentes.

Sin embargo, el proyecto normativo constituye derechos hasta ahora no reconocidos en la Ley 5/2001, de 17 de mayo, y también amplia

considerablemente la base social de sus potenciales destinatarios, como consecuencia de la ampliación del concepto de violencia de género a cualquier forma de violencia sobre la mujer, de modo que no queda circunscrito al ámbito de las relaciones de pareja como en la ley actualmente vigente.

De lo anterior se desprende que la norma proyectada reconoce derechos que anteriormente no se hallaban reconocidos legalmente, cuya implementación razonablemente implicará un incremento de gasto, al contener mandatos dirigidos al ejecutivo para que otorgue ayudas y preste servicios que serían exigibles por sus destinatarios desde el momento de entrada en vigor de la ley o desde que se produzca su desarrollo normativo.

A modo de ejemplo pueden citarse los derechos a la asistencia jurídica y psicológica. La asistencia jurídica gratuita solo está prevista hasta la fecha para las mujeres víctima de malos tratos o de violencia de género en el concepto manejado por la Ley básica estatal. Al ampliar el concepto de víctima de violencia de género a todas las situaciones descritas como tales en el anteproyecto, se incrementa el número de potenciales beneficiarias del derecho, lo que permite cuestionar la suficiencia de las partidas económicas actualmente previstas.

Lo mismo ocurre con la asistencia psicológica a las mujeres víctimas de violencia que el proyecto hace extensivo a sus hijos menores y a familiares hasta 2º grado en supuestos de homicidio y asesinato.

La memoria económica remitida tampoco evalúa el coste de las ayudas económicas directas que prevé el artículo 29.1 para todas las mujeres que sufran lesiones, secuelas o daños físicos o psicológicos graves como consecuencia de la violencia de género, a familiares en situación de dependencia y a los menores de edad en situación de orfandad, así como las ayudas de bolsillo y a la salida que enuncia el apartado d) del precepto citado.

En definitiva, se aprecia una discrepancia entre el alcance de las medidas previstas en el texto proyectado y el que se deriva de las actuaciones y programas desarrollados al amparo de la legislación vigente, que obliga a suponer que la implementación de las primeras supondrá probablemente una



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

afección sobre el gasto público, aspecto este que no está contemplado en los informes obrantes en el expediente.

Debe entenderse por tanto que han sido observadas las previsiones normativas que resultan de aplicación, salvo en lo referente a la consulta previa, el informe preceptivo de la Comisión de Coordinación del Empleo Público y a la obligación de realizar una adecuada cuantificación y valoración de sus repercusiones y efectos.

En cualquier caso, procede recordar lo que este Consejo viene señalando respecto al alcance relativo de las carencias producidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, insistiendo en que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con “*apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos*” -dictamen 281/2017, de 31 de julio, entre otros muchos-.

Finalmente, ha de indicarse que, aunque el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, estos no se hallan adecuadamente ordenados con arreglo a un criterio cronológico lo cual no ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.- Se configura como objetivo fundamental del anteproyecto de Ley la consecución de una sociedad libre de violencia de género, finalidad esta que ha venido siendo reconocida en sucesivas iniciativas normativas tanto a nivel internacional como comunitario y estatal, constituyendo sus principales hitos los que, sin ánimo exhaustivo, se reflejan a continuación.

Desde la vertiente internacional, cabe citar la Declaración sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer, aprobada por Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General de las Naciones Unidas,

donde se considera violencia contra la mujer “*todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*”.

En el ámbito europeo debe mencionarse el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, ratificado por España mediante Instrumento de 18 de marzo 2014, y que se aplicará a todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada.

Respecto al marco constitucional y dada la materia que pretende ser objeto de regulación -prevención, sensibilización y protección a las mujeres víctimas de violencia de género- debemos partir de la concepción de nuestro país como un “*Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”, según expresa el artículo 1 de la Constitución, y que encuentra su reflejo en el mandato que el mismo texto constitucional impone a los poderes públicos de llevar a cabo determinadas obligaciones, en concreto las previstas en el artículo 9.1, “*Promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover todos los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

La referencia constitucional que contiene el último de los preceptos citados a los poderes públicos es genérica, debiendo entenderse que el mandato de llevar a cabo todas las acciones que sean precisas para alcanzar tales objetivos concierne a todos los ámbitos y niveles de gobierno, si bien deberán hacerlo, como es lógico, de acuerdo con el sistema de competencias que tienen atribuidas constitucional y estatutariamente.

En el ámbito estatal, se ha aprobado la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

Esta norma ha sido desarrollada parcialmente mediante el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, que regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la mencionada Ley Orgánica.

Igualmente debe citarse la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que define el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, y contiene medidas de protección frente a dichas conductas discriminatorias.

Asimismo la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, establece un concepto de víctima omnicomprensivo y reconoce el derecho de toda víctima a la protección, información, apoyo, asistencia y atención, así como a la participación activa en el proceso penal y a recibir un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio desde su primer contacto con las autoridades o funcionarios, durante la actuación de los servicios de asistencia y apoyo a las víctimas y de justicia restaurativa, a lo largo de todo el proceso penal y por un período de tiempo adecuado después de su conclusión, con independencia de que se conozca o no la identidad del infractor y del resultado del proceso. Igualmente reconoce el derecho de los hijos menores y los menores sujetos a tutela, guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género o de personas víctimas de violencia doméstica, a las medidas de asistencia y protección previstas en los Títulos I y III de la Ley.

Esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, de desarrollo de la Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

Finalmente cabe hacer referencia al Acuerdo de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, relativo al Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género,

publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 8 de agosto de 2017, documento que, aunque carece de carácter normativo, formula diversas propuestas de actuación y se reconoce que “*son las Comunidades Autónomas quienes asumen las competencias de la asistencia social a las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas y están, por tanto, llamadas a jugar un papel clave en la prevención ,atención y reparación del daño*”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha, nuestro Estatuto de Autonomía en su artículo 4, apartado 3, resalta como uno de los objetivos fundamentales que ha de pretender la Junta de Comunidades, el de propiciar “*la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política*”.

En ejercicio de sus competencias, aprobó la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha, cuyo objeto era prevenir la violencia contra las mujeres, así como proteger y asistir a las víctimas, arbitrando una serie de recursos y ayudas.

Esta Ley fue desarrollada por el Decreto 38/2002, de 12 de marzo, de aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas.

Igualmente debe citarse la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, aprobada al objeto de promover las condiciones que hagan efectivo y real el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud, así como el establecimiento de medidas dirigidas a prevenir y combatir la discriminación por razón de sexo. Entre los derechos que contiene figura el de vivir sin violencia de género, cualesquiera que sean las formas en que se manifieste, encomendando a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la promoción de actuaciones de sensibilización, prevención y asistencia a fin de garantizar dicho derecho.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Por lo que respecta al título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para aprobar una norma como la que se pretende, se alude en la exposición de motivos del anteproyecto a la prevista en el artículo 31.1.20^a “*Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*”.

Ciertamente tal título se configura como el sustantivo o principal que permite a la Comunidad Autónoma legislar en la materia. Pero también dado que el anteproyecto prevé en su articulado un amplio abanico de actuaciones que abarcan materias tales como la investigación, educación, medios de comunicación, ayudas para el acceso a la vivienda y otras, orientadas todas ellas a garantizar la sensibilización, prevención y asistencia a mujeres víctimas de la violencia, podrían citarse otros títulos competenciales que asisten a la Junta de Comunidades para dictar la regulación proyectada. En este sentido cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado que “*El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia*” (Sentencia de 22 de septiembre de 2016, RTC 2016/159).

El informe de la Directora del Instituto de la Mujer enumera las competencias de carácter sectorial concernidas. Así hemos de citar las competencias exclusivas que el artículo 31.1.1^a del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”; las del artículo 31.1.2^a, en relación con la vivienda; las del apartado 17 del mismo artículo sobre el “*fomento de la cultura y de la investigación*”; o las del apartado 31 en materia de “*protección y tutela de menores*”. Y entre las de desarrollo legislativo y ejecución, y simplemente ejecutivas, las previstas en el artículo 37.1, referidas a “*la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía*”; las previstas en el artículo 33, apartado 11, en materia laboral,

correspondiendo al Estado, de conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia sobre “*legislación laboral y alta inspección*”; y las del artículo 34 referidas a las competencias de la Comunidad Autónoma para ejecutar “*dentro de su ámbito territorial, los tratados internacionales, en lo que afecten a las materias propias de su competencia*”.

Ante esta variedad de títulos competenciales que habilitan de forma suficiente a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para dictar el conjunto de medidas que se contemplan en el anteproyecto, ha de admitirse, conforme ya se ha señalado, que el título que de forma más intensa y específica incide en el sector de realidad que se pretende normar es el relativo a la “*Asistencia social y servicios sociales*”, así como promoción y ayuda de “*grupos sociales necesitados de especial atención*”, previsto en el artículo 31.1.20^a del Estatuto de Autonomía, título en virtud del cual la Comunidad Autónoma ya ha tenido ocasión de dictar otras normas en las cuales se incluyen preceptos específicos relacionados con la protección social a diferentes colectivos y así puede citarse la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

El carácter exclusivo del citado título competencial, no impide, sin embargo, que el Estado pueda intervenir en la materia en cuestión haciendo uso de otros títulos competenciales que le pertenecen igualmente con carácter exclusivo y que pueden incidir de un modo u otro en la regulación proyectada, y en este sentido el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, señaló que en una materia compleja como la acción y protección social “*las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos [...] ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado*”.

En el presente caso, hay que tener en cuenta, en primer lugar que al Estado le corresponde la regulación del contenido esencial de los derechos fundamentales mediante Ley Orgánica (artículo 81.1 de la Constitución); y en



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

segundo lugar en el artículo 149.1 de la Constitución se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre ciertas materias, que hay que tener igualmente en cuenta a la hora de examinar la norma proyectada dada la incidencia de las mismas en determinados aspectos objeto de regulación. Nos estamos refiriendo a la regla 1^a del citado artículo, que atribuye al Estado la “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”; a la regla 5^a, referida a la “*Administración de Justicia*”; a la regla 6^a que atribuye igualmente competencia exclusiva al Estado en materia de “*legislación penal*” y “*legislación procesal*”; y, finalmente, a la regla 8^a a tenor de la cual es competencia estatal la “*legislación civil*”. Sobre esta cuestión se volverá más adelante al tratar algunas de las medidas incluidas en el anteproyecto, como por ejemplo en materia de menores o sobre las prohibiciones para contratar con la Administración.

Sin perjuicio de todo ello, es lo cierto que el contenido de la regulación del anteproyecto sometido a dictamen se centra en el establecimiento de las normas que el legislador impone al ejecutivo para la realización de una política, que se pretende integral, de prevención de la violencia de género, y de protección y asistencia a las víctimas de la misma. En tales términos los títulos competenciales implicados son fundamentalmente el referido como ya se ha señalado, a la asistencia social (artículo 31.1.20 del Estatuto) y el establecido en el artículo 31.1.1^a del propio Estatuto, pues lo esencial en la norma proyectada es la regulación, en la materia específica a que la norma se contrae, de las relaciones entre las instituciones de autogobierno, y ello sin perjuicio de entender, como no podía ser menos, que en el ejercicio de sus potestades la Comunidad Autónoma deba hacerlo atendiendo a los límites que las competencias estatales imponen.

IV

Consideraciones generales sobre técnica legislativa.- Procede seguidamente efectuar una serie de consideraciones que por su carácter general afectan al anteproyecto de Ley en su conjunto.

La normativa transversal.- La técnica legislativa a la que responde el anteproyecto es el de una norma transversal, al objeto de potenciar un determinado objetivo que, en este caso, es el de la erradicación de la violencia hacia las mujeres y la protección a las mismas. A tal efecto introduce una serie de previsiones que afectan a otros ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma como lo son la educación, los medios de comunicación, el empleo público, los menores, vivienda, etc.

Como ya ha señalado este Consejo en dictámenes anteriores, (por ejemplo dictamen 240/2011, de 19 de octubre), la técnica de leyes “*transversales*”, cada vez más frecuente, ofrece ventajas para proporcionar mayor coherencia a determinadas políticas públicas que se quieren potenciar de un modo especial, concentrando medios y recursos establecidos y regulados en distintos ámbitos de la producción normativa.

Sin embargo tampoco se oculta que este tipo de leyes a veces pueden presentar ciertos inconvenientes que dan lugar a problemas de seguridad jurídica por la dificultad de articular políticas transversales y políticas sectoriales, y llevar a cabo una adecuada inserción de las normas transversales en las especiales afectadas por las primeras.

Esta problemática ya fue puesta de manifiesto por el Consejo de Estado en su dictamen 806/2003, de 22 de junio, emitido con ocasión del anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Hombres y Mujeres, al afirmar que “*resulta necesario que el "legislador transversal" (o el órgano que impulse el proyecto normativo correspondiente) tome conciencia de que la priorización de su propio objetivo, natural y lógica en el seno de la propia ley transversal, puede no serlo siempre en la ley sectorial que tal vez debe atender, de forma equilibrada, a distintos objetivos o valores que han de articularse adecuadamente [....] En definitiva, el objetivo perseguido por la ley transversal puede ser potenciado con el mayor vigor en el articulado de la propia ley transversal, pero no debe ignorar la existencia de otros fines igualmente legítimos en las leyes sectoriales, a fin de evitar que la sobrevaloración del ahora perseguido redunde en perjuicio de otros fines, igualmente legítimos, ponderados por el legislador sectorial*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Este Consejo considera oportuno introducir una reflexión sobre sus ventajas e inconvenientes a fin de tratar de minimizar estos últimos, preservando las ventajas que tiene esta forma de abordar determinadas materias, de modo que las relaciones entre la norma transversal y las normas sectoriales afectadas sean lo más armónicas posibles, y sin merma de la seguridad jurídica y de las posibilidades de conocimiento por parte de sus potenciales destinatarios.

A la consecución de tal objetivo puede a veces convenir que las modificaciones directas de leyes sectoriales se incorporen al texto, a través de disposiciones adicionales modificativas de las Leyes correspondientes, cuando sea posible, y con la incorporación de una referencia a las propias normas sectoriales que, sin ser modificadas directamente, sí resultan afectadas por la nueva normativa. Sobre alguna de estas cuestiones se volverá a hacer una referencia expresa más adelante.

Examinado desde esta perspectiva conviene destacar que el anteproyecto incluye numerosos preceptos que implican mandatos a la Junta, al Gobierno y a la Administración autonómica o a los poderes públicos en general, que son reproducción de otros ya vigentes derivados tanto de la normativa estatal básica como de la autonómica. Sería conveniente por razones de seguridad jurídica que tales preceptos incluyeran referencia a la norma o normas que ya regulan la materia, tratando asimismo de articular de la manera más armónica posible la regulación sectorial ya existente con la contenida en la futura disposición.

A modo de ejemplo cabe señalar que la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla- La Mancha contiene previsiones en materia de educación, vivienda, salud y medios de comunicación que incluyen medidas para combatir situaciones de violencia de género, como puede apreciarse en los artículos 23, 32, 33, 46 o 54. Estos preceptos no han sido tenidos en cuenta en la elaboración del anteproyecto a los efectos de armonizar ambas normas con la finalidad de evitar reiteraciones o la falta de coordinación entre sus contenidos, aspectos estos que se hubieran debido analizar bajo los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en especial el de la coherencia con el resto del ordenamiento a fin de generar un marco normativo estable,

predecible, integrado, claro y certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión.

Esta observación, formulada con carácter general, no se orienta a promover la modificación concreta de unos u otros preceptos del anteproyecto, sino más bien a llamar la atención sobre la técnica legislativa utilizada, a fin de conseguir que su progresiva utilización para la aplicación de políticas transversales se articule adecuadamente con la normativa ya existente.

Cuestiones relacionadas con el respeto o modo de reproducción de la normativa básica estatal.- Conviene añadir a continuación una serie de consideraciones que tiene como denominador común la formulación de observaciones suscitadas por su contraste con la normativa básica estatal de referencia.

Para ello, procede hacer una exposición introductoria y de carácter general sobre la problemática frecuentemente planteada por la reproducción de normas básicas estatales o dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas. A tal efecto, cabe remitirse a lo ya significado por este Consejo en su dictamen 23/2015, de 28 de enero, emitido con motivo de un anterior anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana -que, posteriormente, no llegó a ser cursado a las Cortes Regionales-, donde se efectuaron diversas consideraciones sobre esta cuestión a las que cabe remitirse.

En dicho dictamen se señalaba que: “*Esta es una cuestión que ya ha sido abordada en numerosas ocasiones por este Consejo, con motivo del examen de proyectos legales o reglamentarios de disposiciones autonómicas incardinables en dichos ámbitos competenciales compartidos o transversalmente vinculados con competencias exclusivas del Estado. Así, como ejemplo cercano de repaso de la doctrina enunciada por el Tribunal Constitucional sobre la problemática generada por la repetición indiscriminada o aparentemente aleatoria de preceptos legales estatales en normas autonómicas, viene al caso lo expuesto en el reciente dictamen 168/2014, de 21 de mayo, donde este Consejo se inclinó por dotar de esencialidad a algunos reparos asociados a problemas de inseguridad*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

jurídica derivados de este tipo de reproducciones, exponiéndose al efecto: []

"En aras a analizar los citados problemas de seguridad jurídica y, por consiguiente, de constitucionalidad, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre otras en la Sentencia 314/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 162/1996, de 17 de octubre, o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre. [] En concreto señala el Alto Tribunal en el referido pronunciamiento lo siguiente: «[...] La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, "cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía". [] Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, "porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [F.4, apartado b)] y 147/1993) (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa,

*incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas" (ibidem). Aunque también hemos precisado que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, de 29 de marzo, F.8)». [] Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas consecuencias: "[...] El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto". [] En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica. Y esta infracción se produciría, en palabras de López Guerra, "si la norma autonómica indujera a confusión, en el sentido de postular aparentemente que las bases estatales no fueran aplicables" (Luis López Guerra, "La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional", en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 303), como podría ser el caso de reproducciones parciales, o con añadidos u omisiones. En general, como alternativa a la reproducción se ha postulado doctrinalmente la remisión*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

(véase López Guerra, *op. cit.*, pág. 303), o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, “Manual de técnica legislativa”, Civitas, Madrid, 2011, p. 235), si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas”.

Así, partiendo de los criterios jurisprudenciales y doctrinales previamente expuestos, procede seguidamente abordar las diferentes cuestiones suscitadas por el texto legal proyectado en relación con el modo de reproducción o asunción del contenido de la normativa básica estatal incidente en la materia, haciendo al efecto las siguientes observaciones, cuyo rasgo distintivo es la inadecuada observancia de los criterios de constitucionalidad anteriormente señalados o el visible apartamiento de determinaciones estatales aprobadas con tal carácter:

a) Artículo 9.4. Atribuciones del servicio de inspección educativo que incluye la supervisión de “*libros de texto y material educativo*”, función que ya está prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, si bien con la expresión “*los libros de texto y otros materiales curriculares*”.

b) Artículo 10. Formación del profesorado. Dispone la obligación de dar formación específica y permanente al profesorado de los centros educativos. Este mandato aparece recogido ya en diversas normas básicas como el artículo 102.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que dispone en relación con la formación permanente del profesorado: “*Asimismo, deberán incluir formación específica en materia de igualdad en los términos establecidos en el artículo siete de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*”.

c) Artículo 11. Formación en las Universidades. Indica que se promoverá en los estudios universitarios la inclusión de contenidos de igualdad de género, sin indicar a quien corresponde dicha promoción. Por el contrario, el artículo 4.7 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, encomienda dicha labor a las propias Universidades.

d) Artículo 25. Derecho a la escolarización inmediata en caso de violencia de género. Se trata de una medida ya establecida por el legislador estatal básico en la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

e) Artículo 27. Acceso a la vivienda. Este derecho se encuentra ya reconocido en el artículo 28 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

Abundancia de mandatos que se hacen de forma impersonal sin concretar sus destinatarios.- Finalmente, también se aprecia en el anteproyecto de Ley un conjunto de preceptos que contienen medidas de fomento cuya indefinición puede dificultar su aplicación práctica. Esta falta de concreción se manifiesta principalmente en forma de mandatos realizados de forma impersonal mediante el empleo de expresiones tales como “*se promoverá*”, “*se impulsará*” o “*se deberá*”, de modo que no se determina quienes son sus destinatarios.

A modo de ejemplo cabe citar los artículos 8.3 (“*Se llevarán a cabo medidas dirigidas ...*”); 11 (“*Se promoverá que los estudios universitarios...*” y “*se impulsará la especialización de postgrado...*”); Artículo 15, apartados 1 (“[...] *Se deberá impartir formación periódica...*” y 2 “*se suspenderá cautelarmente...*”.

V

Consideración esencial.- Pasando al estudio del anteproyecto de Ley sometido a consulta debe efectuarse, en primer lugar, la siguiente observación de carácter esencial:

Artículo 34. No contratación con empresas sancionadas por prácticas laborales discriminatorias.- Este artículo establece en su apartado 1 la prohibición de contratar con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para las empresas “*sancionadas por resolución administrativa firme o condenadas por sentencia judicial firme por llevar a cabo prácticas laborales discriminatorias*”. Igualmente se hace extensiva la prohibición para ser receptor de subvenciones y de ayudas públicas.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Se trata de una prohibición que concierne a dos ámbitos diferenciados, el de la contratación del sector público y el de las subvenciones públicas, sobre los que existe normativa estatal básica a cuya observancia queda sometida la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma. Dicha normativa está actualmente constituida, principalmente, por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), y la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En lo referente al ámbito de la contratación del sector público, la referida LCSP dispone en su artículo 71 las prohibiciones de contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley (entre las que se encuentran las administraciones de las Comunidades Autónomas). Entre las prohibiciones figuran las personas en quienes concurra el haber sido condenada mediante sentencia firme por delitos contra los derechos de los trabajadores (el artículo 314 contempla entre ellos los que produzcan una “grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de [...] su sexo”) y también contra las que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia 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 [...]”.

Tales prohibiciones de contratar tienen el carácter de legislación básica estatal, según dispone la Disposición Final primera de la LCSP, que relaciona los títulos competenciales que justifican la intervención estatal en materia de contratación pública. De esta manera a las Comunidades Autónomas que así lo hayan recogido en sus respectivos Estatutos únicamente les está permitido el desarrollo y ejecución de esa legislación básica estatal.

Sobre el alcance de la legislación básica materia de contratación se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en varias Sentencias. Por todas ellas cabe referirse a la Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre (RTC 1993/331), donde el Tribunal ha fijado como doctrina que: “[...] La normativa básica en materia de contratación tiene principalmente por objeto proporcionar garantías de publicidad, libre concurrencia igualdad y seguridad jurídica que aseguren a todos los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas

las Administraciones Públicas. Los preceptos que tiendan directamente a dotar de efectividad práctica a estos principios deben de ser considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello. [...]”.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional se ha reafirmado en esta línea doctrinal, en sus Sentencias 84/2015, de 30 de abril (RTC 2015/84), y 237/2015, de 19 de noviembre (RTC 2015/237). En esta última afirma: “[...] dos elementos, subjetivo -quién contrata- y objetivo -lo que se contrata-, sirven para determinar qué reglas del texto refundido de la Ley de contratos del sector público resultan de aplicación al contrato de gestión de servicio público, es decir, tanto las que regulan los actos de preparación y adjudicación, como las que disciplinan los derechos y deberes de las partes en el mismo. Las primeras garantizan, tal y como señala el art. 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, que la contratación se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y aseguran, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económico-máritimamente más ventajosa. En definitiva, estas reglas pueden considerarse materialmente básicas, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las Administraciones [SSTC 141/1993, de 22 de abril, FFJJ 5 y 6 b); 56/2014, de 10 de abril, FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos. [FJ 5 a)]”.

Este carácter de competencia básica del Estado se justifica, además, en el cumplimiento del derecho europeo que, en este asunto de exclusiones, impone una uniformidad de la solución jurídica. La Directiva 2014/24/UE regula esta materia en el artículo 57, recogiendo un listado bajo el término «motivos de exclusión» estando estos incluidos en el artículo 71 de la LCSP



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

cuya aprobación tuvo por objeto, entre otros, la trasposición de dicha Directiva.

Por tanto, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha carece de competencia para ampliar la lista de prohibiciones de contratar enumeradas en el artículo 71 de la LCSP, estando sus competencias circunscritas en este ámbito a regular el procedimiento de declaración de prohibición de contratar para adecuarlo a su normativa propia.

Respecto al ámbito de las subvenciones públicas la regulación es distinta y no cabe hacer objeción a la prohibición que se pretende introducir. A tal efecto, cabe señalar que si bien la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, ha establecido igualmente, en su artículo 13, unos requisitos de carácter básico para obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora, contiene, a diferencia de la normativa de contratación un apartado, el h), que prevé la posibilidad de que otras normas con rango de ley establezcan este tipo de prohibiciones, al establecer que no podrán obtener tal condición de beneficiario de subvención (o entidad colaboradora) quienes se encuentren en la siguiente circunstancia: "*Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a ésta u otras leyes que así lo establezcan*".

Así, la norma básica admite la posibilidad de que otras leyes establezcan nuevas prohibiciones, posibilidad que, para el ámbito de la igualdad de hombres y mujeres, ya han ejercido otras Comunidades autónomas en sus leyes como por ejemplo las de Canarias (artículo 14.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, de Igualdad) o Cataluña (artículo 11 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de Igualdad de Mujeres y Hombres de Cataluña).

VI

Observaciones no esenciales al texto de anteproyecto. Se plasman en la presente consideración, las observaciones derivadas del examen de fondo del texto del anteproyecto presentado, que pretenden contribuir a la mejora de su técnica normativa, y a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma. Dada la amplitud del texto presentado y para facilitar

su apreciación, se ha optado por expresar tales observaciones siguiendo el articulado del anteproyecto.

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.- Este artículo define el objeto de la norma indicando que pretende actuar contra la violencia de género a través de la adopción de medidas integrales que enumera. Al referirse a la violencia de género añade, a modo de explicación que se trata de aquella que se produce “*como manifestación de la desigualdad, la discriminación y las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres, se ejerce sobre estas por el solo hecho de serlo*”.

Dado que el artículo 3 contiene la definición completa del concepto de violencia de género, se sugiere eliminar la explicación del artículo 1 a fin de no reiterar este concepto.

En la letra b) de este artículo se incluye la “*detección*” junto a la protección, la atención integral y la reparación del daño. La norma, en su desarrollo posterior, no incluye acciones orientadas a la detección en el Título III, relativo a la protección y atención a las víctimas, sino que se incluye en el Título II al identificarse como una de las medidas de prevención (artículo 8.2).

Por ello, si se considera conveniente incorporar de manera expresa la “*detección*” entre las medidas integrales objeto de la ley en el artículo 1, sería más conveniente hacerlo en el apartado a) junto con la prevención, la formación y la sensibilización, con la finalidad de mejorar el orden sistemático y conceptual de la norma proyectada.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.- Se define el ámbito de aplicación de la norma. El apartado 3 dispone: “*A todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su vecindad administrativa, se les garantizará la atención en situación de urgencia, sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal y en los convenios nacionales e internacionales que les sean de aplicación*”.

Para mayor precisión, teniendo en cuenta que el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma se circumscribe a su territorio, se recomienda que se incluya la referencia a que “*se hallen en el territorio de Castilla-La Mancha*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Artículo 3. Concepto de violencia de género.- Este artículo preceptúa: “*A los efectos de esta ley se entiende por violencia de género la violencia que se ejerce contra las mujeres como manifestación de la discriminación y la situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, producida por medios físicos, económicos o psicológicos, incluidas las amenazas, intimidaciones, coacciones o la privación arbitraria de la libertad, y tenga como resultado un daño físico, económico, psicológico, sexual u otro relacionado con el entorno social, tanto si se produce en el ámbito público como en el privado.* [] *También se incluye en el concepto de violencia de género el homicidio o asesinato de menores cometido por el padre, o por el hombre con el que la madre mantiene o ha mantenido una relación afectiva de pareja, con o sin convivencia, con el fin de infringir a la madre un maltrato psicológico o emocional”.*

La anterior definición no coincide con el concepto de violencia de género definido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de violencia de Género, que circscribe el mismo a la violencia que se ejerce en el ámbito de la pareja, al establecer como tal: “*la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia*”. Y añade en su apartado 3 que: “*La violencia de género a que se refiere la presente Ley comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad*”.

Dicho precepto tiene el carácter de orgánico por estar incluido en el Título Preliminar, de conformidad con la disposición final tercera de la propia norma.

De ese modo cuando la citada Ley Orgánica establece derechos o garantías a favor de las víctimas de violencia de género a lo largo de su articulado, se está refiriendo a un ámbito de la realidad más reducido y, por tanto, distinto del definido con idéntica denominación en el anteproyecto de Ley autonómico.

La eventual esencialidad de esta observación puede salvarse con la introducción de la expresión “*a los efectos de la presente Ley*” que antecede a la definición del concepto. Ahora bien, la diferencia de realidades y situaciones reguladas en ambas normas bajo una misma denominación supone la introducción de un elemento de inseguridad jurídica para la interpretación y aplicación de las mismas que procede ser despejado desde ya.

Por una parte, las medidas de protección y las ayudas que implanta *ex novo* este anteproyecto, no son ejercitables y aplicables sino al amparo de la ley autonómica, en tanto en cuanto no están cubiertas por la ley estatal. Esto es así, por cuanto que la Comunidad Autónoma puede prever y regular la atención a las víctimas de violencia contra las mujeres derivada de situaciones diferentes a las previstas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

Por otra parte, es obvio que siguen resultando aplicables y a tenor de su propio texto legal, las ayudas sociales previstas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, que contemplan ayudas para víctimas de violencia de género con cargo a los Presupuestos Generales del Estado si bien concedidas por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales, esto es, las comunidades autónomas.

Dichas ayudas han sido desarrolladas a través del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, que regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la precitada Ley Orgánica, cuyo reparto no puede realizarse por las comunidades autónomas a favor de beneficiarios distintos de los establecidos por la norma básica por tratarse de ayudas financiadas con fondos estatales finalistas que deberán destinarse a las víctimas de violencia de género según el concepto fijado por esta, de modo que no podrán incluir en su ámbito de beneficiarios a otras víctimas que no respondan a dicha situación.

Lo mismo puede aplicarse al caso de la asistencia jurídica gratuita reconocido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, para las víctimas de violencia de género según el concepto definido en dicha norma básica y que no coincide con el empleado en la norma proyectada.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Artículo 7. Títulos habilitantes.- Este artículo enumera una serie de títulos que habilitan para el acceso a las medidas previstas en la ley, citando como tales, las sentencias o resoluciones judiciales que declaren la existencia de una situación de violencia de género, los informes del Ministerio Fiscal, las órdenes de protección o resolución que acuerden la adopción de medidas cautelares de protección y el Informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha u organismo que en el futuro lo sustituya.

Habida cuenta la disparidad de la naturaleza y el alcance los documentos enunciados, la variabilidad de la problemática que se trata de atajar (desde situaciones de urgencia inmediata a medidas de largo plazo) y el distinto carácter de las medidas previstas en el anteproyecto, se considera necesario completar el precepto con un segundo apartado donde se prevea que reglamentariamente se determinarán los concretos medios que acrediten la situación susceptible de generar el derecho al acceso de las medidas y recursos previstos en la norma.

Debe tenerse en cuenta además que en ocasiones, el documento preciso para el acceso a una determinada medida viene establecido directamente en normativa básica. Así el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, determina que “*las situaciones de violencia que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo [derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social] se acreditarán con la orden de protección a favor de la víctima. Excepcionalmente, será título de acreditación de esta situación, el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género hasta tanto se dicte la orden de protección*”.

Se aprecia también que los títulos enunciados de modo tasado en el artículo, no son todos los posibles dada la amplitud de situaciones encuadrables dentro del concepto de violencia de género definido en el anteproyecto. Así, no pueden descartarse los informes de la Inspección Laboral o de la Seguridad Social en los casos de acoso sexual o por razón de sexo en el ámbito laboral; los informes de los servicios de protección de menores cuando estos estén implicados; diligencias policiales o de la Guardia Civil para atender casos de urgencia, etc.

Lo indicado en el párrafo precedente tiene su reflejo en el propio anteproyecto prevé en otras partes del articulado que los informes de los servicios de salud o de los servicios sociales, son los documentos precisos para justificar el derecho de las empleadas públicas a ausentarse total o parcialmente del trabajo, cuestión esta también establecida en la legislación estatal básica (artículo 49, letra d) del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Artículo 9. Actuaciones en el ámbito educativo.- El apartado 2 establece la obligación de la persona del Consejo Escolar encargada de impulsar medidas educativas que fomenten la igualdad real entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género, de elaborar una memoria sobre las actuaciones concretas desarrolladas.

Sería conveniente incluir la periodicidad con la que debe elaborarse dicho informe.

Artículo 11. Formación en las universidades.- se sugiere mejorar la redacción del precepto indicando quién es el destinatario de los mandatos en el recogidos, relativos a la promoción de la inclusión de contenidos de igualdad de género en los estudios universitarios, al impulso de la especialización de posgrado y a la promoción de la investigación en la materia objeto del anteproyecto.

Artículo 14. Movimiento asociativo y organizaciones de mujeres.- Conviene especificar que cuando las acciones contempladas en el mismo tengan carácter oneroso, quedarán sometidas a la normativa de contratos del sector público, en la forma y términos previstos en la misma.

Artículo 15. Medidas en el ámbito de los medios de comunicación.- El apartado 1 dispone que “*se deberá impartir formación periódica a los profesionales de la comunicación para que incorporen la perspectiva de género en cualquier información relacionada con agresiones sexuales y explotación sexual*”.

Se recomienda completar el precepto con la indicación de quién queda obligado a impartir dicha formación.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Artículo 18. Creación de un órgano de vigilancia.- Este precepto impone al gobierno regional la creación de un nuevo órgano administrativo “con competencias para adoptar las medidas que procedan a fin de que la publicidad, los medios de comunicación y los contenidos audiovisuales traten y reflejen la violencia de género en toda su complejidad, sin perjuicio de las actuaciones de cesación que puedan ejercer otras entidades”.

Razones de seguridad jurídica aconsejan dotar a este artículo de una redacción más precisa donde se determine con mayor claridad su composición y las competencias que se le atribuyen, evitando el empleo de expresiones genéricas tales como “*las medidas que procedan*”. Por otra parte, las competencias, que se le atribuyen en materia de sensibilización o potenciación del uso de imágenes positivas, roles y lenguaje inclusivo, no son propias de un órgano de vigilancia sino más relacionadas con funciones de sensibilización y promoción.

Artículo 20. Derecho a la atención integral.- Este artículo dispone que “*Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir una atención integral encaminada a su completa recuperación y autonomía, que garantiza como mínimo, el asesoramiento jurídico y psicológico*”.

La categórica afirmación del enunciado no se corresponde con el desarrollo posterior de los derechos, en muchos casos, limitados a fijar un criterio de preferencia en el acceso a ayudas o servicios públicos, como se refleja en el apartado 2 del propio artículo, que somete el acceso a estos servicios a la tramitación de un previo procedimiento donde se garanticen los principios de concurrencia, igualdad y transparencia.

Más allá de esto, por ahora, al amparo de este precepto, no cabe una exigencia directa a la Administración por lo que sería conveniente modificar la redacción del citado apartado a fin de adecuarlo a su verdadero alcance.

Artículo 23. Red de recursos para víctimas de violencia de género.- El artículo enumera los servicios y recursos para cubrir las necesidades de violencia de género, indicando su denominación y expresando de modo genérico su finalidad, derivando su regulación y organización al desarrollo reglamentario.

No contiene el precepto ninguna referencia a la participación de la Administración local en la organización y prestación de estos servicios, pese a que las normas actualmente vigentes establecen reglas de colaboración con otras Administraciones públicas. En este sentido, el Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas, dispone en su artículo 12 que “*La creación de estos Centros [centros de la Mujer] podrá realizarse en colaboración con las demás Administraciones Públicas o con Entidades sin fin de lucro*”, previsión recogida igualmente en el artículo 18 para los Centros de Asistencia.

Por tanto, este Consejo Consultivo plantea al órgano consultante la conveniencia de establecer previsiones generales sobre el modo en que se va a organizar la prestación de estos servicios y recursos y la participación en ello de las entidades locales.

Artículo 24. Atención específica a hijas e hijos menores y otros familiares.- Amplia el derecho a la asistencia psicológica a los hijos menores de mujeres víctimas de violencia de género, así como a los familiares de estas hasta el segundo grado de consanguinidad, en los casos de homicidio y asesinato.

Se recomienda mejorar la redacción del artículo indicando qué Administración resulta obligada a la prestación de este servicio y, por tanto, responsabilizarse de su contratación. Igualmente se sugiere completar la referencia a los “*servicios de protección de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”, añadiendo la expresión “*de menores*”.

Por otra parte, se debe armonizar el derecho a la asistencia psicológica de los menores hijos de mujeres víctimas de violencia, con la normativa sectorial de protección de menores, a fin de que dicho derecho se garantice a todos los menores que sufren las consecuencias de la violencia en el ámbito de la familia con independencia del género de la víctima y del maltratador, pues siendo una medida que pretende proteger a los menores de edad, no está amparada por el principio de discriminación positiva que sí opera en el ámbito de la protección a la mujer.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

La anterior reflexión debe de hacerse extensiva a la disposición adicional segunda, sobre la consideración de orfandad absoluta a los efectos de concesión de subvenciones y acceso a los recursos, a los menores huérfanos por violencia de género, aunque el progenitor homicida siga con vida.

Capítulo III. Derechos de las trabajadoras y empleadas públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.- Este capítulo se compone de un único artículo, cuyos dos primeros apartados se limitan a indicar que las trabajadoras y las empleadas públicas de la Administración autonómica tendrán los derechos que se reconocen en la legislación sectorial de aplicación, por lo que al carecer de contenido normativo, se sugiere su supresión.

El apartado 3 dispone que “*Las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género se considerarán justificadas, cuando así lo determinen los servicios sociales, de salud, o los servicios especializados en materia de género, según proceda*”.

Dicha medida está ya recogida con carácter básico en el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que en su artículo 45 dispone que en todo caso se concederán permisos con las correspondientes condiciones mínimas, recogiendo en su apartado d) el “*Permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria: las faltas de asistencia de las funcionarias víctimas de violencia de género, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud según proceda. [] Asimismo, las funcionarias víctimas de violencia sobre la mujer, para hacer efectiva su protección o su derecho de asistencia social integral, tendrán derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables, en los términos que para estos supuestos establezca la Administración Pública competente en cada caso*

Artículo 33. Responsabilidad institucional.- Dispone que “*los poderes públicos desarrollarán las actuaciones necesarias para la detección de situaciones de riesgo o existencia de violencia contra las mujeres, hijas e hijos menores, y darán cuenta de sus actuaciones sobre esta materia al Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, a través de los mecanismos de coordinación y colaboración que se establezcan, incluida la información necesaria para la elaboración del informe anual sobre actuaciones en materia de violencia contra las mujeres*”.

Se recomienda dotar de nueva redacción al precepto dado que la generalidad con la que está redactado no se acomoda a la necesidad de claridad y certidumbre predictable de una norma jurídica. En tal sentido debe concretarse sus destinatarios y las medidas a que se refiere.

Disposición adicional primera.- Establece un plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley para que la Consejería responsable en materia de educación desarrolle las actuaciones necesarias para la adaptación de los currículos educativos a las previsiones de la norma.

Dado que la aprobación de los currículos educativos es competencia del Consejo de Gobierno y que debe hacerlo mediante Decreto, la naturaleza de la disposición no es adicional, sino final, según la directriz n.º 42, letra e) de las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.

Observación sobre redacción.- Con carácter general se advierte que a lo largo del todo el texto se ha intentado emplear un lenguaje no sexista utilizando el masculino y el femenino de forma reiterada en determinados términos - “*hijas e hijos menores*”, “*las y los menores*”.

Al respecto, este Consejo ya tuvo ocasión de señalar en el dictamen 117/2013, de 17 de abril, que el artículo 10.1 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha debe interpretarse obviamente en un sentido compatible con los dictados de la Real Academia de la Lengua.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como Proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley para una sociedad libre de violencia de género de Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la formulada en la consideración V.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 13 de junio de 2018

LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA