



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, que figura debidamente autorizado por el Consejero consultante, consta de una Exposición de Motivos, un Título Preliminar y cuatro Títulos más, en los que se distribuyen 64 artículos, además de una Disposición Adicional y cinco Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos, tras hacer una referencia a diversa normativa internacional y comunitaria, así como a los preceptos constitucionales y estatutarios en los que se basa el Anteproyecto, afirma que aunque en los últimos años se ha avanzado en la igualdad de hombres y mujeres, ésta dista todavía de estar conseguida. Por otro lado resalta el hecho de que la violencia de género constituye una de las lacras sociales más alarmantes de nuestra sociedad, ya que no sólo afecta la integridad física de las mujeres sino al reconocimiento de su dignidad, conculcando sus derechos fundamentales y socavando el principio básico de igualdad reconocido en la Constitución. Con la norma que se pretende aprobar se acomete la creación de un marco de desarrollo e implantación de políticas integrales para materializar el principio constitucional de igualdad entre hombres y mujeres, y erradicar la violencia hacia esta última desde un enfoque integral y multidisciplinar.

El Título Preliminar (arts. 1 a 3) determina el objeto de la ley, su ámbito de aplicación y los principios generales en los que se inspira, entre los que se señala, como pieza fundamental, el principio de transversalidad, que implica aplicar la perspectiva de género en las distintas fases de planificación y ejecución de todas las políticas públicas.

El Título Primero (arts. 4 a 15) establece las competencias, funciones y organización institucional básica que le corresponde a la Administración de la Región de Murcia. En el Capítulo I se fijan las funciones de las que dispondrá la Administración Regional para el cumplimiento de sus competencias en materia de igualdad; se determinan los órganos regionales para igualdad (el Instituto de la Mujer, el Consejo Asesor Regional de la Mujer, el Consejo Asesor Regional contra la Violencia sobre la Mujer, el Observatorio de Igualdad y las Unidades para la igualdad entre mujer y hombre); también se establece la obligatoriedad del informe sobre el impacto de género en la elaboración de las disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia económica y social, que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, y, finalmente, se regula el Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. El Capítulo II está dedicado a la Administración Local, abordando las competencias, la organización y la planificación municipales.

El Título Segundo (arts. 16 a 39) regula las áreas de actuación en la igualdad de oportunidades. En sus seis Capítulos se refiere a la igualdad en los ámbitos laboral, de salud y atención social, de participación social, educación, cultura, deporte y medios de comunicación y nuevas tecnologías.

El Título Tercero (arts. 40 a 53) fija un conjunto de medidas integrales dirigidas a la sensibilización, prevención, asistencia y protección de las víctimas de violencia de género.

El Título Cuarto (arts. 54 a 64), bajo la rúbrica "Infracciones y Sanciones", establece el concepto de infracción en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres;

señala los sujetos responsables; indica cuándo se ha de estimar la existencia de reincidencia; fija el criterio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones; regula la situación de concurrencia con otras infracciones; clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves; establece los órganos con competencia para sancionar; previendo, finalmente, que el procedimiento sancionador se determinará reglamentariamente.

La Disposición Adicional Única determina que en el plazo de un año las entidades locales elaborarán y aprobarán sus Planes Municipales de Igualdad.

La Disposición Final Primera establece que el Consejo de Gobierno desarrollará reglamentariamente la composición, organización y régimen de funcionamiento del Observatorio de Igualdad.

La Disposición Final Segunda modifica el artículo 75, apartado 1º, letra a), párrafo 1º del Texto Refundido de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia para establecer un permiso de 10 días por nacimiento de un hijo.

La Disposición Final Tercera modifica el artículo 4 de la Ley 12/2002, de 3 de diciembre, de Creación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia, para añadir a las funciones del Instituto de la Mujer la relativa al ejercicio de la potestad sancionadora en materias que puedan afectar a su ámbito competencial.

La Disposición Final Cuarta modifica el artículo 53, apartado 1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, para establecer que los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto de género de las medidas que en él se establezcan.

La Disposición Final Quinta establece que la Ley entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

SEGUNDO.- Junto con el Anteproyecto de la Ley constan las siguientes actuaciones:

1. Memoria sobre la motivación técnica y jurídica, así como sobre la necesidad y oportunidad de promulgación de la norma.
2. Informe de Impacto de Género.
3. Estudio económico sobre la incidencia económica de la aplicación de la norma.
4. Certificados de los acuerdos adoptados por el Consejo Regional de la Función Pública y por los Consejos Asesores Regionales de Cooperación Local; de la Mujer; y contra la Violencia sobre la Mujer.
5. Certificado del Acuerdo del Consejo Rector del Instituto de la Mujer, relativo a la aprobación del borrador, así como a la propuesta de su elevación al Consejo de Gobierno.
6. Índice de documentos e informes evacuados en el trámite de consultas a diferentes Instituciones y Organizaciones.
7. Informe de la Directora del Instituto de la Mujer sobre el procedimiento seguido en la elaboración del Anteproyecto.
8. Informes de la Vicesecretaría de la Consejería de Presidencia.
9. Dictamen del Consejo Económico y Social.
10. Borrador de propuesta al Consejo de Gobierno para la aprobación del Anteproyecto.

TERCERO.- En la memoria justificativa se describen las situaciones de desigualdad que en los distintos órdenes (sociolaboral, educativo, de toma de decisiones) padece la mujer en nuestra Comunidad Autónoma, haciendo especial hincapié en el hecho de que la violencia de género es un fenómeno que conculca los derechos fundamentales de la mujer y socava el principio básico de igualdad reconocido en nuestro texto constitucional. Del análisis que la memoria hace de la situación actual en materia de igualdad de oportunidades, se deduce la necesidad de una ley que posibilite el desarrollo e implantación de políticas integrales, con el fin de eliminar los obstáculos que impiden o dificultan aún el respeto al principio de igualdad de

mujeres y hombres. Se pretende elevar a rango legal las políticas de igualdad incluidas en los diferentes planes desarrollados, así como implementar medidas de acción positiva innovadoras que permitan culminar el proceso emprendido en la lucha contra la desigualdad aun existente, posibilitando la erradicación de la violencia de género, como manifestación esencial de esta desigualdad.

CUARTO.- El informe sobre el impacto por razón de género, tras llevar a cabo un diagnóstico de la situación actual de la mujer en la Región de Murcia, distinguiendo entre los distintos ámbitos en los que se detectan actitudes discriminatorias (educación, mercado de trabajo y vida económica, toma de decisiones y violencia de género), efectúa una previsión de resultados esperados con la aplicación de la proyectada Ley, llegando a la conclusión del carácter positivo que ésta tendrá porque supondrá, en todo caso, un impacto transformador en las relaciones de género en esta Comunidad Autónoma.

QUINTO.- En el estudio económico se afirma que el presupuesto del ejercicio 2007 correspondiente al Instituto de la Mujer, contempla un incremento de un 13,78% respecto del ejercicio anterior, con cargo al cual se financiarán la mayor parte las medidas de acción positiva previstas en el anteproyecto, aunque también señala que dichas medidas afectarán a los créditos de otros centros directivos de la Administración Regional implicados en la materia, en virtud del principio de transversalidad.

En cuanto a los órganos que se crean, los Consejos Asesores no implicarán coste adicional alguno, dado que se encuentran ya funcionando, y los gastos a que dan lugar aparecen recogidos en el Capítulo II del Presupuesto del Instituto de la Mujer. El Observatorio de Igualdad es un órgano que se crea *ex novo* en el Anteproyecto, pero como su composición, organización y régimen de funcionamiento, se posponen a un posterior desarrollo reglamentario, no es posible determinar ahora el coste de su creación.

Algo similar se argumenta en lo que se refiere a los Planes de Igualdad. Los correspondientes a la Comunidad Autónoma vienen siendo ya contemplados en sus Presupuestos y, en lo que a los Locales respecta, tampoco es posible determinar en este momento el coste que supondrá la elaboración de estos Planes en los municipios que no cuenten con esta planificación.

Los gastos que generan las Agencias de Igualdad implantadas en los municipios, vienen siendo ya financiados, en parte, por las dotaciones del Presupuesto de la CARM, mediante las subvenciones nominativas dirigidas a Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, así como subvenciones en concurrencia competitiva para el resto de entidades locales.

Las actuaciones contempladas en el Título II en relación con diversas áreas (empleo, formación y conciliación de la vida laboral y personal; salud y atención social; coeducación, etc.), bien no suponen gasto adicional al que ya se viene ejecutando en estos momentos, bien no es posible cuantificarlo hasta que no se pongan en marcha los mecanismos previstos en el texto legal.

Se afirma también que las medidas integrales dirigidas a la sensibilización, prevención, asistencia y protección a las víctimas de violencia de género, entre las que destacan, por novedosas, la creación de Centros de Atención Especializada de Intervención Individual, así como la de un Fondo Económico de Emergencia, tampoco van a generar de forma inmediata un incremento de gasto.

Concluye el informe económico indicando que la entrada en vigor de la Ley que se pretende aprobar, no va a suponer inicialmente un aumento en los presupuestos de la Región de Murcia, ya que de una manera general se llevarán a cabo las diferentes acciones incluidas en el mismo a través de los recursos económicos de los que dispone el Instituto de la Mujer. Ante esta falta inmediata de repercusión económica, entiende la Consejería consultante que no es necesario adjuntar la Memoria Económica, a cuyo contenido mínimo se refiere la Orden de 6 de mayo de 1991, de la Consejería de Hacienda.

SEXTO.- En su informe la Directora del Instituto de la Mujer señala que se ha dado participación en la elaboración del Anteproyecto a las siguientes organizaciones e instituciones: CROEM; CC.OO; UGT; Federación de Mujeres de la Región de Murcia; OMEP; Federación de Mujeres THADER; Federación de Asociaciones de Mujeres de Lorca; AFFAMER Murcia; Federación Mediterráneo; Federación Regional de Viudas; Federación de Centros de la Mujer de Murcia; FÉMUR Murcia; Federación de Mujeres Vega del Segura; Cámaras de Comercio de Murcia, Lorca y Cartagena; UCOMUR; CECLOR; COEC; CSI-CSIF; STERM; Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistente Social; Colegio Oficial de Médicos; Colegio Oficial de Psicólogos; Colegios Oficiales de Abogados de Murcia, Cartagena y Lorca; Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia. Formulan alegaciones las siguientes: Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia; CROEM; UGT; FEDERACIÓN DE MUJERES DE LA REGIÓN DE MURCIA; GMEP (Organización de Mujeres Empresarias y Profesionales) y Comisión 8 de Marzo (firma la representante del CSI-CSIF).

Se contabilizaron un total de 138 sugerencias, de las que un 25%, aproximadamente, tuvieron que ser rechazadas por desbordar el ámbito competencial autonómico. El 75% restantes fueron tenidas en cuenta en la elaboración del Anteproyecto.

Una vez redactado el borrador del Anteproyecto de Ley, éste se elevó al Consejo Rector del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia, en sesión celebrada el 20 de febrero. Cabe recordar que en el Consejo Rector están representadas la totalidad de las Consejerías de la Comunidad Autónoma a las que, con anterioridad a la celebración de aquél, se les había remitido el borrador para que lo analizaran y alegaran aquellas cuestiones que consideraran oportunas o de interés.

Figuran incorporados al expediente informes de las Secretarías Generales de las Consejerías de Trabajo y Política Social y de Agricultura y Agua.

SÉPTIMO.- El Servicio Jurídico de la Consejería proponente, tras reproducir la diferenciación que entre "estudio económico" y "memoria económica" de una norma se contiene en un informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, concluye informando favorablemente el Anteproyecto y afirmando que no es precisa la memoria económica, puesto que del estudio económico realizado se deriva la inexistencia de un aumento en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ya que de una manera general se llevarán a cabo las diferentes acciones incluidas en él a través de los recursos económicos de los que dispone el Instituto de la Mujer. Respecto al coste que puede suponer la creación del Observatorio de Igualdad y la dotación del Fondo de Emergencia, su cuantificación queda diferida al desarrollo reglamentario de la Ley.

OCTAVO.- El texto del Anteproyecto fue enviado al Consejo de Gobierno, que tomó conocimiento de él el 3 de marzo de 2006, acordando que se recabaran los siguientes informes:

- a) Del Consejo Regional de la Función Pública, previo examen del texto por la Mesa General de Negociación.
- b) Del Consejo Regional de Cooperación Local.
- d) Del Consejo Económico y Social.
- e) Del Consejo Jurídico.

NOVENO.- El Consejo Económico y Social (CES) evacuó su Dictamen el 28 de julio de 2006, en el que tras analizar el contenido del Anteproyecto concluye poniendo de manifiesto la valoración positiva que a dicho Órgano Consultivo le merece por considerar que la eliminación de las situaciones de desigualdad que afectan a las mujeres en nuestra sociedad constituye un reto ineludible para toda la sociedad y, en especial, para los poderes públicos, de acuerdo con

el mandato contenido tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Considera dicha Institución que la igualdad entre mujeres y hombres no es sólo una cuestión de justicia y respeto a los derechos humanos, sino también una necesidad para el desarrollo socioeconómico de nuestra Región, porque la incorporación del mayor número posible de mujeres a la actividad económica y social es un requisito imprescindible para profundizar en el desarrollo de la Región de Murcia, y en este sentido aconseja que se recoja una mención a este aspecto en la Exposición de Motivos del Anteproyecto. El CES valora también positivamente que se aborde de manera conjunta la problemática de la igualdad de mujeres y hombres y la violencia de género, porque el avance en la igualdad real de las mujeres y los hombres es sin duda el camino más seguro para conseguir que esa lacra intolerable que es la violencia contra las mujeres llegue a ser erradicada de nuestras sociedades. Merece, asimismo, un juicio positivo para dicho Consejo que se integre en el ordenamiento jurídico de nuestra Región, con el máximo rango normativo, la perspectiva de la transversalidad (*mainstreaming*) que la política de igualdad de hombres y mujeres requiere para poder ser efectiva. Igual consideración manifiesta el CES hacia el hecho de que el Anteproyecto incluya el principio de "acción positiva" como adecuado para hacer frente desde el ordenamiento jurídico a las situaciones de discriminación a las que se enfrentan las mujeres, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.

Ello no obstante, el CES considera que el Anteproyecto adolece de las siguientes carencias o aspectos que pueden mejorarse: a) falta de concreción en sus prescripciones normativas, lo que puede restar eficacia al sistema de promoción de la igualdad de mujeres y hombres que plantea; b) cierta debilidad del contenido normativo en algunas de sus disposiciones que se manifiesta fundamentalmente mediante la inclusión de preceptos que se limitan a repetir obligaciones o prohibiciones ya establecidas en otras normas o incluso en la propia Constitución; c) sistema sancionador de conductas que ya se encuentran tipificadas y sancionadas en otras ramas del ordenamiento jurídico, lo que difícilmente coherente con el principio del *non bis in idem*; d) inseguridad jurídica derivada de la falta de determinación de los supuestos de hecho de algunas infracciones, que impide que los destinatarios de la norma puedan conocer de antemano cuáles son las conductas que se están prohibiendo y cuya realización lleva aparejadas consecuencias sancionadoras; e) ausencia en el Anteproyecto de medidas tendentes a crear un servicio público de recursos y servicios para la conciliación, que permitan que este derecho de trascendental importancia para la igualdad de mujeres y hombres pueda ser ejercido en igualdad de condiciones en todo el territorio regional; f) el Anteproyecto debería recoger el concepto de violencia de género que ofrece la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, ya que de esta forma se permite una mayor sinergia entre las medidas que en ella se prevén, y que afectan a todos los poderes públicos del Estado, con las que se establecen en la norma que se pretende dictar; g) la colaboración de la Administración Regional con otras Administraciones prevista en el artículo 44 (fuerzas armadas y cuerpos de seguridad), debería completarse con la referencia a que la colaboración de la Comunidad Autónoma se extendiera también al poder judicial.

Respecto a dicho Dictamen se elabora por el Instituto de la Mujer un informe en el que se acogen algunas modificaciones puntuales hechas por el CES, al tiempo que razona las que se rechazan.

DÉCIMO.- El 20 de octubre de 2006 emite informe la Vicesecretaría, tras lo cual se recabó el Dictamen del Consejo Jurídico, y por Acuerdo núm. 17/2006, de 13 de noviembre, éste solicitó a la Consejería consultante que completara el expediente con la siguiente documentación:

1º) Dado el contenido de los artículos 30 a 33 y 43 del Anteproyecto, se advierte la

preceptividad del informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, a la vista de que el artículo 14.1,f) de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia, establece que tal Consejo será consultado preceptivamente cuando se trate de *"disposiciones (...) encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza, (...) y a compensar las desigualdades y deficiencias sociales e individuales, (...)".*

2º) A la vista del artículo 36 del Anteproyecto, debe consultarse preceptivamente al Consejo Asesor de Deportes, regulado por el Decreto n.º 120/ 2002 de 4 de octubre, cuyo artículo 6,d) establece que corresponde a tal Consejo *"informar con carácter preceptivo cualquier disposición normativa promulgada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de deportes".*

UNDÉCIMO.- Con fecha 16 de enero de 2007 (registro de entrada), se ha remitido al Consejo Jurídico la documentación complementaria que se indica seguidamente, reiterando la petición de nuestro Dictamen, e invocando razones de urgencia a los efectos del plazo para su emisión:

- Dictamen 3/2006, de 20 de diciembre de 2006, del Consejo Escolar de la Región de Murcia.
- Certificado del acuerdo adoptado en su sesión del día 14 de de diciembre de 2006, por el Consejo Asesor Regional del Deporte de la Región de Murcia, mediante el que se informaba favorablemente el Anteproyecto.
- Informes del Instituto de la Mujer sobre las sugerencias formuladas por ambos Consejos, con indicación de las que se acogían y de las que no se aceptaban, indicando, en este último caso, las razones en las que se fundamentaba su rechazo.

Junto con esta documentación la Consejería consultante envía nuevo informe de la Vicesecretaría, así como el texto del Anteproyecto resultante tras incorporar las modificaciones antes indicadas, a los que se une el extracto de la Secretaría y el borrador de acuerdo del Consejo de Gobierno para aprobación del Anteproyecto.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

La Consejería consultante solicita, además, que se despache con carácter urgente, ruego que no es posible atender, no sólo por la cantidad de asuntos que penden de Dictamen ante este Consejo, sino también porque, dada la trascendencia y relevancia del Anteproyecto, el análisis del mismo no debe limitarse a un examen general del texto articulado y de su expediente. No obstante, sí se despacha el asunto con la celeridad que reclama el contenido del texto que se pretende aprobar.

SEGUNDA.- Marco normativo y competencial.

La igualdad de derechos entre mujeres y hombres se configura como una necesidad esencial para la sociedad democrática. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1948, proclama en su artículo 2 la interdicción de discriminación por razón de sexo. Desde ese momento los distintos ordenamientos jurídicos han ido construyendo, lenta, pero inexorablemente, las bases imprescindibles para alcanzar el objetivo fundamental de la igualdad entre las mujeres y los hombres.

Por otro lado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce en el apartado 1 de su artículo 22, el deber de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en materia de empleo y de trabajo, incluida la igualdad de retribución

por un mismo trabajo o por un trabajo de valor igual; reconociendo a continuación (apartado 2 de ese mismo precepto), que el principio de paridad no obsta al mantenimiento o a la adopción de medidas que prevean ventajas específicas a favor del sexo menos representado con el fin de facilitarle el ejercicio de actividades profesionales; ventajas que no se consideran, pues, derogaciones del principio de igualdad, sino como una proyección de hecho del propio principio.

En el ámbito internacional resulta de obligada mención la Convención sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, en la que, partiendo del convencimiento de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz, adopta un conjunto de medidas que tienen como fin contribuir al establecimiento de la igualdad real entre las mujeres y los hombres, a la vez que otorga legitimidad a las acciones positivas para superar la discriminación de las mujeres.

Por su parte el Derecho Comunitario, hasta que en la cumbre de Ámsterdam se reformaron el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado para la Unión Europea, contenía como única referencia, a nivel de Tratado la igualdad entre hombres y mujeres que se reconocía en el antiguo artículo 119 del Tratado CEE, concebida como igualdad salarial y regulada como principio de igualdad de remuneración entre trabajadores masculinos y femeninos por un mismo trabajo. No obstante, esta regulación ha resultado ser durante décadas la cobertura jurídica de todo un despliegue de normas de Derecho Comunitario derivado, de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades y de Planes de Acción comunitarios a favor de la igualdad, ya sea en las condiciones del trabajo, en materia de seguridad social, respecto de las acciones positivas a favor de las mujeres, de la igualdad en la educación e, incluso, de la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisión y de la promoción de la igualdad de oportunidades con relación a la participación en los Fondos estructurales europeos. En el Tratado de Ámsterdam, la igualdad cobra una dimensión jurídica singular, tanto por su contenido materialmente complejo (igualdad, no discriminación, acciones positivas), como por el hecho de que la igualdad esté ahora regulada en una norma jurídica comunitaria originaria, dotada de una posición jurídica superior a las normas de derecho comunitario derivado. A partir de esta nueva regulación, la igualdad entre mujeres y hombres se ha de considerar como una misión de la Comunidad (art. 2 Tratado CEE); como un objetivo que la Comunidad deberá fijarse en la ejecución de todas sus políticas (art. 3 Tratado CEE); y como una obligación de adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivo de sexo (art. 13 Tratado CEE).

Ya en el ámbito de la normativa estatal hay que reseñar, en primer lugar, a la Constitución Española (CE), que en el apartado 1 del artículo 1 proclama la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico. A su vez el artículo 14 contiene una declaración general de igualdad ante la ley, prohibiendo todo tipo de discriminación apoyada en circunstancias específicas, entre las que, de modo expreso, señala el sexo. Esta igualdad formal recogida en el citado precepto se ve completada con el artículo 9.2. CE que consagra la igualdad material, al obligar a los poderes públicos a adoptar las medidas positivas encaminadas a la consecución de una igualdad real y no meramente formal y jurídica.

El artículo 14 del texto constitucional consagra, pues, la no discriminación por razón del sexo, pero no se recoge en la CE precepto específico que exprese la especial protección que debería otorgarse a la mujeres como grupo objeto de discriminación, tal como se ha hecho con otros colectivos (juventud, art. 48; tercera edad, art. 50 o disminuidos psíquicos, art. 49). Ha sido el Tribunal Constitucional (TC) el que, en una interpretación sistemática de la interdicción de

discriminación por razón de sexo, ha afirmado que el precitado artículo 14 implica la decisión constitucional de acabar con una histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer. La doctrina constitucional ha ido diseñando medidas de tutela antidiscriminatoria que han evolucionado desde una concepción puramente formal de la discriminación por razón de sexo, hacia la admisión de actuaciones positivas como única forma de garantizar la igualdad, pues de enfrentarse la mujer en plano de igualdad con el hombre resultaría perjudicada por la situación de inferioridad en que se encuentra. Las medidas de discriminación positiva a favor de la mujer se justifican a partir de una realidad objetivable de discriminación negativa. Fue en su sentencia 128/1987 cuando el TC declaró, por primera vez, la constitucionalidad de una acción positiva. A estas sentencias siguieron muchas más entre las que cabe destacar la 166/1998, de 26 de septiembre, en la que se declaró que del juego de los artículos 14 y 9.2 CE cabe claramente deducir la legitimidad constitucional, desde las exigencias del principio de igualdad, de una normativa o de decisiones y actos de los Poderes Públicos, que, contemplando condicionamientos diferenciales, como puede ser en ciertos supuestos el sexo, regule o reconozca requisitos, efectos o consecuencias jurídicas diversas o específicas favorecedoras, en su caso, de una equiparación material. En relación con los supuestos de discriminación positiva femenina, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha consagrado este principio en su sentencia de 11 de noviembre de 1997, en la que declara que la Ley de la Función Pública del Land Nordrhein-Westfalen (Alemania), que permite la preferencia en la promoción a las mujeres, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales, salvo que concurren en la persona de un candidato motivos que inclinen la balanza a su favor, no contraviene la Directiva del Consejo de 9 de febrero de 1976, que versa sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, pues a criterio del Tribunal no existe violación del principio de igualdad si, en aplicación de esta cláusula, los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas son objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona que se presenta, y estos criterios son anteriores y preferentes a la única razón del sexo femenino.

El artículo 9.2,b) del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley 4/1982, de 9 de junio (EA), en términos similares a como lo hace el artículo 9.2 del Texto Constitucional, establece que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias y a través de sus órganos, velará por promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Además, en virtud de la modificación estatutaria operada mediante Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, las materias sobre las que la Región de Murcia ostentaba competencia exclusiva se ampliaron, incluyendo, entre otras, la correspondiente a la promoción de la mujer (artículo 10.Uno.20 EA). Hasta ese momento, las materias relacionadas con la mujer se entendían incluidas en el título competencial de asistencia social. La emancipación de este ámbito competencial posibilitó el inicio de un proceso encaminado a superar la tendencia a considerar las cuestiones relativas a las mujeres como propias de un sector social más entre aquellos comúnmente denominados "marginales". El desarrollo de la mujer en situación de paridad con el hombre ha de partir de esta marginación como realidad social que hay que desterrar, pero las políticas en materia de mujer han de ser mucho más globales, promoviendo y garantizando la participación y representación del género femenino en los ámbitos cultural, social, político y económico, fines a los que se dirige el Anteproyecto cuyo objeto se concreta en la eliminación de las situaciones reales de discriminación en las que aún hoy está inmersa la mujer, entre cuyas manifestaciones más lamentable destaca la llamada violencia de género, es decir, aquella que sufre la mujer por el hecho mismo de serlo. De aquí cabe afirmar que el Anteproyecto objeto de Dictamen se inserta

dentro de las competencias autonómicas exclusivas de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, a pesar de este reconocimiento estatutario de exclusividad, la CE reserva al Estado en varios apartados de su artículo 149 competencia exclusiva en diversas materias con incidencia en el objeto del Anteproyecto: condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª); bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16ª); legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª); las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18ª); normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social (art. 149.1.27ª); normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (art. 149.1.30ª); legislación procesal (art. 149.1.6ª); legislación laboral (art. 149.1.7ª).

En función de lo expuesto puede afirmarse que la Comunidad Autónoma ostenta competencia para legislar en materia de igualdad entre las mujeres y los hombres, y que esa competencia se fundamenta en el artículo 10.Uno.20. Asimismo el Consejo de Gobierno está facultado para adoptar la iniciativa legislativa, como le reconoce el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía, todo ello sin perjuicio de que los títulos competenciales estatales antes señalados puedan actuar como límite respecto de la competencia autonómica y, en tal sentido, deban ser ponderados con ocasión del examen de preceptos concretos.

TERCERA.- Sobre el procedimiento de elaboración del Anteproyecto.

El procedimiento seguido para la elaboración del Anteproyecto ha sido el previsto en el artículo 46 de la Ley 6/2004, a cuyas prescripciones se ha acomodado en términos generales, ya que se inició mediante la elaboración del Anteproyecto por el centro directivo competente al que se une una memoria que incluye la motivación técnica y jurídica, y se razona sobre su necesidad y oportunidad; consta el informe de impacto por razón de género; y, finalmente, existe también un estudio económico del Anteproyecto, con referencia a su coste y financiación.

Posteriormente, se elevó el texto elaborado, acompañado de la documentación indicada, al Consejo de Gobierno.

El Anteproyecto se ha sometido a los informes preceptivos del Consejo Asesor Regional de la Mujer; del Consejo Asesor Regional contra la Violencia sobre la mujer; del Consejo Asesor de Cooperación Local; del Consejo Regional de la Función Pública; del Consejo Escolar de la Región de Murcia; del Consejo Asesor Regional del Deporte; y del Consejo Económico y Social.

No obstante, en relación con el informe económico, cabe formular las siguientes observaciones:

1ª. El citado informe debería recoger el cálculo del coste presupuestario que supondrá la entrada en vigor de la Ley que se pretende aprobar en el ámbito de toda la Comunidad Autónoma. No es correcto, pues, limitar ese análisis a uno solo de los Departamentos afectados, es decir, al que impulsa el proyecto, obviando el resto (Educación, Sanidad, Trabajo, etc.), que verán afectadas sus dotaciones presupuestarias al tener que hacer frente a las medidas que se prevén en la norma en cuanto afectan a sus competencias.

2ª. El Anteproyecto impone obligaciones que trascienden el ámbito de la Comunidad Autónoma, alcanzando tanto a otras Administraciones (la local), como a otros sectores de carácter privado. En este sentido el Consejo de Estado ha puesto reiteradamente de manifiesto la necesidad de que los estudios económicos aborden las repercusiones económicas que los nuevos regímenes normativos entrañan tanto para otros poderes públicos como para los agentes económicos afectados (Dictámenes núm. 1732/2002 y 1485/2004).

3ª. En el repetido informe económico se afirma que el coste de alguna de las medidas previstas en el Anteproyecto (creación del Observatorio de Igualdad y dotación del Fondo de

Emergencia) sólo se podrá determinar cuando se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley. El Consejo Jurídico, como ha manifestado en reiteradas ocasiones (por todos, Dictamen núm. 113/2003), es consciente de la dificultad que tiene la elaboración de la memoria económica en proyectos normativos como el presente, que contempla medidas que no van a generar un gasto de forma inmediata, sino que éste se manifestará de forma diferida en el tiempo -en tanto que precisa de actos concretos de aplicación que serán los que, en puridad, conlleven la aplicación de recursos económicos-, pero son precisamente tales características las que hacen mucho más aconsejable la emisión del citado estudio económico, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (artículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 CE establece.

CUARTA.- Observaciones generales al contenido del proyecto.

En relación con el contenido del Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, se han de formular las siguientes observaciones de carácter general:

1ª. Tal como se afirma en la Consideración Segunda del presente Dictamen, la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma para legislar en materia de igualdad entre las mujeres y los hombres, como manifestación trascendente de la finalidad última de promoción de la mujer, se puede ver constreñida -debido a la transversalidad del Anteproyecto- por la actividad normativa que el Estado haya desplegado en el ejercicio de los títulos competenciales que también como exclusivos le atribuye la CE. En este orden de cosas resulta de obligada mención el hecho de que en estos momentos se encuentre en trámite de aprobación el Proyecto de Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en lo sucesivo, PLOI), cuya Disposición Final Primera establece que los preceptos contenidos en el Título Preliminar, Título I, Capítulo I del Título II, artículos 28 a 31 y disposición adicional primera constituyen regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles de conformidad con el número 1 del apartado 1 del artículo 149 CE. Determina, asimismo, los preceptos que tienen carácter básico de conformidad con los apartados 30, 16, 27, 18 y 17 del artículo 149.1 CE, y los que constituyen legislación laboral dictada al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución, legislación civil y mercantil (bajo la cobertura del artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución) y legislación procesal (de acuerdo con el artículo 149.1.6ª de la Constitución). Por su parte, la disposición final segunda establece que tienen carácter de ley orgánica las normas contenidas en las disposiciones adicionales referidas a la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y Ley Orgánica del Poder Judicial.

Vista la incidencia que este Proyecto estatal (una vez convertido en Ley) va a tener sobre las materias objeto de la norma cuyo Anteproyecto ahora se informa, razones de elemental prudencia aconsejan posponer la aprobación de esta última hasta el momento de entrada en vigor de la Ley estatal, con el fin de obtener la debida coordinación y complementariedad entre ambos textos, facilitando así la necesaria sinergia entre las actuaciones de todas las Administraciones públicas, única forma eficaz de lograr la efectiva igualdad entre mujeres y hombres, objetivo común de las legislaciones proyectadas.

2ª. En línea con lo anterior, en materia de Función Pública, a la que el Anteproyecto dedica dos preceptos (el artículo 28.2, respecto a los órganos selectivos para el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo, y la Disposición Final segunda, por la que se modifica el artículo 75.1 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero), ha de tomarse en consideración que existe otro Proyecto de Ley, el del Estatuto Básico de la Función Pública (PEB), también en tramitación parlamentaria, susceptible de incidir en el futuro sobre las previsiones del

Anteproyecto sometido a consulta.

En este sentido, y para ejemplificar lo expuesto, cabe ya advertir una contradicción entre la Disposición Final segunda del Anteproyecto y el PLOI. En efecto, la referida disposición persigue ampliar el permiso parental, que pasaría de los actuales dos o cuatro días, según que el nacimiento se produzca en la misma o distinta localidad de la del domicilio del funcionario, a diez días. Si bien en la actualidad tal es la duración del permiso de paternidad en la legislación estatal (artículo 30.1, letra a, Ley 30/1984, de 12 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública), lo cierto es que el PLOI, en su Disposición Adicional decimonovena, apartado seis, prevé que el referido permiso sea de quince días.

Del mismo modo, el PLOI introduce numerosas normas (Disposición Adicional decimonovena y artículos 55 a 64) que inciden sobre extremos sustanciales del régimen de los funcionarios públicos, tales como el acceso, la provisión de puestos, la formación, las situaciones administrativas y los permisos. Algunas de estas normas son calificadas por el Proyecto como básicas, otras tienen dicho carácter (así las modificaciones de los apartados 4 y 8 del artículo 29 de la Ley 30/1984, de 12 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública) aun cuando no se les atribuya dicho carácter de forma expresa, y otras, en fin, carecen de tal cualidad. Pues bien, el análisis detenido de estas normas, singularmente de las no básicas, podría desvelar la oportunidad, conveniencia o, incluso, la necesidad de incorporar tales previsiones al ordenamiento regional, en orden a alcanzar los fines perseguidos por el Anteproyecto. No obstante, la falta de certeza acerca del contenido definitivo de la futura Ley Orgánica, acentuada por la tramitación simultánea del futuro Estatuto Básico de la Función Pública, y la constatación de lo diverso de la regulación que ambos proyectos efectúan sobre las mismas realidades (v. gr. Disposición Adicional decimonovena, 13 PLOI vs. Artículo 49 PEB), aconsejan reiterar la conclusión alcanzada en la consideración precedente acerca de la conveniencia de posponer la aprobación como Ley del Anteproyecto sometido a consulta.

3ª. El texto objeto de Dictamen contiene numerosos preceptos excesivamente programáticos. Se trata de disposiciones que contienen declaraciones de buena voluntad, que señalan objetivos a alcanzar, pero sin especificar los medios para conseguirlos. Esta afirmación es fácilmente constatable si se analizan, entre otros, los artículos en los que se concretan las distintas áreas de actuación en igualdad de oportunidades (laboral, de educación, de participación social, etc), en los que pueden observarse mandatos excesivamente genéricos. Para que una ley como la proyectada -que pretende poner en práctica la transversalidad del principio de igualdad- resulte efectiva, exigiría haber introducido las correspondientes modificaciones en las leyes sectoriales que regulan los ámbitos sobre los que se pretende irradiar las políticas encaminadas a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

Esta ambigüedad normativa conlleva siempre una alta dosis de inseguridad jurídica pues deja amplios márgenes a la labor interpretativa; pero, en el supuesto que nos ocupa, esa inseguridad se ve agravada por el hecho de que el Anteproyecto prevea un régimen sancionador que tipifica como infracciones conductas que, en algunos casos, no se han concretado suficientemente.

4ª. Aunque tanto en el Título como en el artículo 1 (objeto) del Anteproyecto se afirme que la norma va dirigida a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre, el enfoque del texto se orienta abiertamente hacia la mujer porque ella es de los dos sexos la que se encuentra actualmente en situación de discriminación. No es ésta, sin embargo, la opción del PLOI, que utiliza un criterio neutro al referirse al "sexo infrarrepresentado", lo que permite un carácter bidireccional en la identificación del destinatario de las medidas preferentes de igualdad. A este respecto el Consejo de Estado en su Dictamen 803/2006, emitido en relación con el PLOI, afirma que la neutralización que supone esta opción no es irrelevante a efectos de juicio de

constitucionalidad de las medidas que en él se recogen. Se sugiere, pues, que en aquellos preceptos en que ello sea posible se sustituyan las referencias hechas a la "mujer" por otras que utilicen la expresión "sexo infrarrepresentado" o similar.

QUINTA.- Observaciones en relación con el Título.

El Anteproyecto, tras hacer referencia al reconocimiento constitucional del derecho de igualdad, tanto desde un punto de vista formal (art. 14), como material (art. 9.2), pone también de manifiesto el hecho de que la mujer sufre hoy en día una situación de discriminación que no se cohonestaba con la declaración positiva de igualdad antes referida. Para combatir esta situación la norma en ciernes articula una serie de medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, que tienen como finalidad última corregir situaciones de desigualdad de hecho, de modo que algún día se pueda conseguir la deseada paridad entre mujeres y hombres. Pues bien, como reiteradamente ha manifestado este Órgano Consultivo, el Título de una norma debe ser indicativo del contenido y objeto de aquélla, reflejando con exactitud y precisión la materia regulada; de ahí que -tal como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 803/2006, emitido en relación con el PLOI- resulte más adecuado intitular la norma de modo que se evidencie que su finalidad es conseguir esa igualdad de la que hoy se carece. Se propone, pues, que en el Título del Anteproyecto se sustituya la preposición "de" por la más apropiada "para", o, si así se prefiere, por la expresión "para el fomento".

Otra cuestión que suscita la leyenda del Título radica en la imposibilidad de que la Ley que se pretende aprobar sea, como se predica, "integral". En efecto, tal como se ha indicado en la Consideración Segunda, la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma ostenta para legislar en materia de igualdad entre las mujeres y los hombres, en virtud de la habilitación que para ello le otorga el artículo 10.Uno.20 EA, se encuentra limitada por las competencias, también exclusivas, que el Estado ostenta en las materias que se han indicado en dicha Consideración. Por todo ello, se debe eliminar el término "integral" del Título.

SEXTA.- Observaciones en relación con la conciliación de la vida personal, laboral y familiar en relación con el objeto y ámbito de aplicación del Anteproyecto (artículos 3.9; 4.2, m); 23 y 60,c). Conforme dispone el artículo 1 del Anteproyecto, éste tiene como objeto la promoción y consecución de la igualdad entre mujeres y hombres y combatir la violencia de género, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma. Consecuentemente, el ámbito de aplicación de la futura Ley viene referido, en su artículo 2, a las actuaciones en materia de igualdad y contra la violencia hacia las mujeres.

A partir de estos objetivos básicos, la proyección del primero de ellos (el que se orienta a la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres) sobre la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, trae como consecuencia que en el artículo 3.9 del Anteproyecto se establezca el principio de "corresponsabilidad, entendida como la asunción de responsabilidad por parte de los hombres en las tareas domésticas, el cuidado, la atención y la educación de los hijos e hijas, como acción indispensable para el reparto igualitario de las cargas familiares".

Quiere decirse con ello que el objeto del Anteproyecto, si se pretende ser coherente con lo que dispone su Título Preliminar (que plasma, a su vez, la directriz básica de esta iniciativa legislativa, según viene explicada en su Exposición de Motivos), no es el de establecer medidas para procurar, en general, la conciliación de la vida personal laboral y familiar, sino el más específico y propio de evitar la discriminación entre mujeres y hombres a la hora de conciliar dichas facetas de la vida.

La consideración de que el Anteproyecto se dirige a regular la conciliación de la vida personal, laboral y familiar como un aspecto más en el que debe proyectarse el principio general de igualdad, explica que en su mismo título no se incluya una referencia independiente a dicha conciliación, como materia propia y distinta de las allí expresadas. Por otra parte, resulta

esclarecedor que el PLOI regule esta concreta materia conforme con los criterios expuestos. Así, dedica el Capítulo II de su Título IV a la "Igualdad y Conciliación", para disponer en su artículo 44.1 que "los derechos de conciliación de la vida personal, laboral y familiar se reconocerán a los trabajadores y las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares". Ello no obsta, claro está, para que en otras normas, existentes o futuras (fundamentalmente, las relativas al empleo público y privado), los poderes públicos en cada caso competentes aborden o puedan abordar la conciliación de la vida familiar y laboral desde dicha perspectiva general (y, en consecuencia, que tal regulación se base en títulos competenciales distintos al que ampara la aprobación del Anteproyecto que ahora se dictamina).

De lo expuesto han de extraerse varias conclusiones que afectan al Anteproyecto:

- a) En el artículo 3.9, debe sustituirse la expresión "reparto igualitario" de las cargas familiares por "reparto equilibrado" de dichas cargas, para ajustarse así a los términos que, previsiblemente, serán de obligado acatamiento por las Comunidades Autónomas una vez se apruebe dicha Ley Orgánica, al constituir su Título IV legislación laboral del Estado, según se dispone en la Disposición Final Primera, 3 de dicho Proyecto.
- b) Por las mismas razones, en el artículo 4,m) del Anteproyecto debe precisarse que, en el marco de esta Ley, la competencia de la Administración regional se concreta en el "establecimiento y fomento de recursos y servicios para evitar toda discriminación entre mujeres y hombres en la conciliación de la vida personal, laboral y familiar", o expresión similar.
- c) Debe suprimirse del proyectado artículo 23.1 lo establecido en sus letras a), d), e) y f), por tratarse de determinaciones generales en esta materia, no vinculadas con los objetivos propios del Anteproyecto.
- d) Debe suprimirse el artículo 60,c), que tipifica como infracción grave "hacer derivar, por el empleador público y privado, perjuicios al trabajador o trabajadora que se acoja legalmente a cualquier medida que favorezca el cuidado de personas dependientes". Si se acepta que con esta infracción se persigue impedir que se obstaculice ilegítimamente al trabajador, de cualquier sexo, en el disfrute de los derechos legalmente establecidos para cuidar a personas que dependan de él, y que con ello se pretende, a su vez, favorecer la conciliación de su vida laboral con la familiar (entendida ésta en un sentido amplio), tal determinación no sería propia de este Anteproyecto, al tener asimismo un alcance general, no vinculado con su objeto propio. Ello, además, sin perjuicio de indicar que, en la medida en que el presupuesto de hecho de esta infracción es la causación, a título de empleador, de perjuicios a otra persona, en calidad de empleada, se estaría ante una infracción en materia laboral, es decir, de una cuestión incardinable en el título competencial estatal exclusivo sobre legislación laboral, conforme con el razonamiento que en este punto se desarrolla seguidamente.

SÉPTIMA.- El Anteproyecto y la competencia estatal en materia de legislación laboral (artículos 21.3 a 6; 22; y 60, b).

Conforme señaló este Consejo Jurídico en su Dictamen 66/06, de 24 de abril, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, entre otras posteriores, expresó que "las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título (se refería la sentencia al exclusivo del Estado sobre legislación laboral, previsto en el artículo 149.1,7ª CE), el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional" (f.j.5), añadiendo más tarde que "en materia de legislación laboral (...), ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal" (f.j.6).

En la misma línea, cabe añadir que la STC 190/02, de 17 de octubre, recuerda que "la STC

35/1982, de 14 de junio, asigna al adjetivo laboral un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios". Por otra parte, ninguna duda ofrece que el establecimiento de determinaciones sobre el régimen jurídico aplicable a los convenios colectivos de trabajo se inserta también en el título estatal relativo a legislación laboral, sin perjuicio de las facultades ejecutivas autonómicas sobre la normativa del Estado en esta materia (STC 102/91, de 13 de mayo), y a salvo la peculiar incidencia que sobre esta institución laboral se deriva del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en materia de función pública, título este último que les permite incidir en cierta forma sobre la relación de empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito público que les es propio; potestad que, en cambio, no tienen cuando se trata de relaciones laborales entre sujetos privados, íntegramente sujetas a la legislación laboral del Estado. Esta falta de competencia en materia laboral no queda enervada por el hecho de que las pretendidas determinaciones autonómicas en esta materia pueden estar ya establecidas en leyes del Estado, pues la repetición o no contradicción por parte de la legislación autonómica de determinaciones que sólo competen al Estado con carácter exclusivo, como es el caso de la legislación laboral, es un proceder contrario al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, como reiteradamente ha señalado el TC y este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes.

A partir de las precedentes observaciones, se advierte que el Anteproyecto incluye determinaciones que han de considerarse propias de la legislación laboral que compete al Estado y que, por ello, deben suprimirse, o bien modificarse, para delimitar adecuadamente el alcance de los preceptos en cuestión.

-Artículo 20.

Este artículo, a pesar de titularse "Planes de Empleo y Planes de Igualdad", no contiene determinaciones relativas a estos últimos. La regulación de dichos planes, al menos si el precepto se refiere a los mismos planes de igualdad regulados en los artículos 45 a 47 del PLOI, es materia de índole laboral. Así lo demuestra el que la Disposición Adicional Decimoprimera, Dos, del citado PLOI modifique el Estatuto de los Trabajadores, para añadir un nuevo número 5 a su artículo 17 que, de aprobarse, dispondrá que "el establecimiento de planes de igualdad de las empresas se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres".

Por ello, sin perjuicio de mantener las referencias a los planes de empleo, deberá incluirse la oportuna aclaración, en el sentido de que lo dispuesto sobre los mismos se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la legislación orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la laboral del Estado en materia de planes de igualdad de las empresas.

-Artículo 21.

Las prescripciones de este artículo que han de considerarse propias de la legislación laboral del Estado y, por tanto, suprimirse del Anteproyecto, son las siguientes:

- a) En el número 3, la obligación que establece para las empresas privadas de garantizar la igualdad retributiva, a igual puesto y responsabilidad, entre hombres y mujeres. La referencia a las Administraciones Públicas debe limitarse a las de la Comunidad Autónoma, y es admisible en cuanto puede ampararse en el título autonómico en materia de función pública y no colisiona con la normativa básica estatal en la materia.
- b) En el número 4, la referencia a las normas y convenios colectivos que regulan las condiciones de empleo en las empresas privadas, por los mismos motivos indicados.

c) Los números 5 y 6, por establecer determinaciones en materia de negociación colectiva, lo que supone abordar un aspecto de neto carácter laboral, como lo demuestra el que el ya citado PLOI aborde esta cuestión en su Disposición Adicional 11ª, Dos (con análoga finalidad que la del Anteproyecto), por la vía de modificar el artículo 17.4 del Estatuto de los Trabajadores, norma laboral por antonomasia.

-Artículo 22.

En sus números 1 y 2 se definen los conceptos de "acoso sexista" en el trabajo y "acoso sexual" en dicho ámbito laboral.

Dos observaciones deben hacerse al respecto:

a) En primer lugar, y por lo que se refiere a la definición de estos conceptos en su noción genérica, es decir, no asociados al trabajo, el Anteproyecto debería ajustarse a los términos que se establecen en el artículo 7 del PLOI tan citado, en cuanto este contiene unas definiciones de carácter general y uniforme, al dictarse dicho precepto al amparo del título competencial establecido en el artículo 149.1.1ª de la Constitución. Ello obliga, además, a sustituir la denominación de "acoso sexista" por la de "acoso por razón de sexo", conforme con dicho artículo.

b) En concordancia con lo anterior, deberá modificarse la definición de acoso por razón de sexo en el trabajo, a que se dedica el número 1 del artículo 22 comentado: "el comportamiento, en el ámbito laboral, realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto...", o formula similar.

El número 3 de este artículo establece que el acoso sexista tendrá la consideración de falta disciplinaria muy grave para el personal funcionario de la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86, b) del Texto Refundido de la Ley reguladora de la Función Pública regional. Este artículo tipifica como infracción toda actuación que suponga discriminación por razón de sexo, entre otras circunstancias. Resulta más adecuado, en términos de buena sistemática, que el Anteproyecto establezca en el artículo 22.3 comentado lo que prevé el artículo 7.3 del señalado PLOI, es decir, que se considerará en todo caso discriminatorio el acoso por razón de sexo. Con esta determinación quedaría clara la subsunción de estas conductas en el tipo infractor del artículo 86,b) de la norma sobre función pública, sin necesidad, pues, de realizar en el Anteproyecto una mención expresa a un precepto de una ley regional, que puede variar en el futuro.

En el número 4, y de acuerdo con la finalidad del artículo 22 que se deduce de su rúbrica, debería aclararse que el precepto se refiere a casos de "acoso en el trabajo, por razón de sexo, al personal al servicio de la respectiva Administración pública autonómica o local", o expresión similar.

-Artículo 60, b).

La tipificación como infracción grave de "la inclusión en los convenios colectivos de cláusulas que atenten contra el principio de igualdad de género" es una determinación propia de la competencia estatal en materia de legislación laboral, pues se pretende tipificar una infracción al orden laboral, para lo que las Comunidades Autónomas carecen de competencia. Debe notarse, además, que la Disposición Adicional Decimocuarta del PLOI, al modificar la vigente Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, incluye en esta última, como infracción merecedora de sanción administrativa (aparte la "sanción" civil de nulidad), las "decisiones unilaterales de la empresa" que impliquen discriminaciones directas o indirectas en esta materia (nueva redacción del artículo 8.12 de dicha Ley), es decir, que a estos concretos efectos no se sanciona administrativamente la actividad convencional colectiva.

OCTAVA.- Otras observaciones al resto del articulado del Anteproyecto.

I. Al Título Preliminar.

-Artículo 3.

El contenido del apartado 4 "Las actuaciones públicas y los comportamientos privados que sean discriminatorios son contrarios al ordenamiento jurídico", constituye una regla de carácter general desarrollada por la doctrina constitucional, con ocasión de los enjuiciamientos que ha venido realizando sobre supuestos en los que se analizaba si determinadas conductas implicaban una discriminación por razón de sexo. Como tal principio general debe impregnar los que concretamente se recogen en el Anteproyecto, pero no debe consignarse como un principio autónomo en el que, además, faltaría concretar que la discriminación a la que se refiere es la que se ejerce por razón del sexo.

El apartado 5 preconiza "la eliminación de las discriminaciones tanto directas como indirectas, entendiéndose como directas cuando en análogas circunstancias una mujer reciba un trato desfavorable con respecto al hombre, e indirectas cuando una disposición, criterio o práctica pueda ocasionar una desventaja particular a una persona por razón de sexo". Se observa que para definir la discriminación directa se ha optado por referirla sólo a la mujer, en tanto que para la discriminación indirecta el redactor de la norma se ha inclinado por utilizar una fórmula que presenta un carácter bidireccional en la identificación del destinatario. El Consejo estima -en consonancia con el comentario que se recoge en la primera de las observaciones de la Consideración Cuarta del presente Dictamen- que resulta más adecuada una formulación más neutral que permita aplicar la medida prevista a uno u otro sexo en función de cuál sea la situación más desventajosa.

La anterior observación se ve reforzada por el hecho de que tanto el PLOI (art. 6) como la Directiva del Consejo 2004/113/CEE, de 13 de diciembre de 2004 (art. 2), recojan unas definiciones de discriminación, directa e indirecta, que hacen referencia a la situación en que una persona (sin concretar género) haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que es, ha sido o sería tratada otra en una situación comparable, por razón de sexo.

A partir de las precedentes consideraciones, las definiciones que se contienen en el presente artículo sobre discriminación directa e indirecta, deben reformularse de modo que se adecuen a las que sobre los mismos conceptos se reflejan en el PLOI y en la Directiva 2004/113/CEE.

II. Al Título I. Competencias, funciones y organización institucional básica.

Capítulo I. De la Administración Regional.

Sección 1ª. Competencias

-Artículo 4.

En su apartado primero afirma que corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la competencia legislativa, la de desarrollo normativo y la ejecución en materia de igualdad de mujeres y hombres. Pues bien, la atribución de estas competencias se encuentra ya sancionada al máximo nivel jerárquico (Constitución y Estatuto de Autonomía), no requiriendo nuevas corroboraciones jurídicas que, además, no tienen el rango ni la cualificación necesaria para ello, porque no forman parte del conjunto normativo integrante del llamado bloque de constitucionalidad, único capaz de atribuir competencias.

El apartado segundo, en el que se concretan las funciones a través de las cuales la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hará efectivas sus competencias en materia de igualdad entre mujeres y hombres, es una copia casi literal del artículo 5 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco. El Consejo sugiere que se proceda a revisarlo en su totalidad con el fin de adaptarlo a las características de nuestra Comunidad Autónoma (v.gr. no existe una administración intermedia entre la autonómica y la local, circunstancia que sí se da en el País Vasco, en el que estas dos administraciones coexisten con la foral de los territorios históricos).

La letra k) de este mismo apartado atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para el

establecimiento de los requisitos y las condiciones mínimas básicas y comunes, aplicables a la homologación de entidades para prestación de servicios en materia de igualdad entre mujeres y hombres, sin que en este precepto ni en el resto del Anteproyecto, se aclare la naturaleza de estas entidades, su composición, funciones, y demás determinaciones necesarias para su configuración básica mínima que resulta necesaria para el posterior desarrollo reglamentario de la previsión legal. Por otro lado, debía clarificarse en qué consiste dicha homologación, así como sus posibles consecuencias jurídicas.

Sección 2ª. Órganos y unidades regionales para la igualdad.

-Observaciones generales.

a) El título de las distintas unidades en las que puede dividirse una norma debe ser siempre indicativa de su contenido, premisa que no se cumple en esta Sección 2ª, pues se omite la referencia a los informes sobre evaluación previa del impacto en función del género, aspecto regulado en el artículo 10, precepto que, sin ninguna fortuna sistemática, se ha incluido en esta Sección. Debería considerarse la opción de desdoblarse la presente unidad de división en dos Secciones o, en su defecto, cambiar su denominación por la de "Organización e información sobre evaluación previa del impacto en función del género".

b) El Anteproyecto hace referencia a la existencia de dos órganos consultivos, el Consejo Asesor Regional de la Mujer (creado por Orden de la Consejería de Presidencia de 11 de febrero de 2005) y el Consejo Asesor Regional contra la Violencia sobre la Mujer (creado por Decreto núm. 30/2005, de 17 de marzo). Guarda, sin embargo, silencio en relación con otros dos órganos también presentes en el ámbito en el que va a desplegar su eficacia la norma proyectada. Éstos son, el Consejo Técnico Consultivo en materia de Mujer (creado por Decreto núm. 1/999, de 14 de enero) y la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para las políticas públicas en materia de mujer (creada mediante Decreto núm. 152/2003). Resultaría adecuado un pronunciamiento expreso sobre la pervivencia de estos órganos.

-Artículo 10.

Bajo la denominación de "Informes de impacto de género" este precepto establece lo siguiente:

"Los proyectos de disposiciones de carácter general deben acompañarse de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se contemplen en las mismas, en los términos establecidos en la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Los planes de especial relevancia económica y social que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno deberán incorporar, así mismo, un informe sobre su impacto por razón de género".

Para lograr la efectividad de esta previsión se lleva a cabo, a través de la Disposición Final Cuarta, una modificación de la Ley 6/2004, introduciendo un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 53, mediante el que se impone la obligación de que los reglamentos se acompañen de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que en ellos se establezcan. Sin perjuicio del específico comentario que se hace al contenido de la Disposición Final cuarta, en sede del precepto que ahora nos ocupa cabe efectuar las siguientes consideraciones:

1ª. La Comisión de la Unión Europea, ante la constatación de que decisiones políticas que en principio parecen no sexistas pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad o "mainstreaming" como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias. En este marco se promulga la Ley estatal 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que supuso la modificación de la redacción

de los artículos 22.2 y 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el sentido de imponer la obligación de incorporar a los expedientes de tramitación de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de ámbito estatal, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas en ellos contenidas. Pues bien, al carecer la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de normativa regional específica venía aplicando supletoriamente la del Estado y, por tanto, acompañaba a sus proyectos normativos (anteproyectos de ley y proyectos de reglamento) el citado informe. Sin embargo, la Ley 6/2004, sólo recoge tal necesidad en el artículo 46 al afirmar que los anteproyectos de ley irán acompañados "de un informe del impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo", sin que tal previsión se reproduzca en el artículo 53, precepto destinado a regular el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Esta omisión supone que los reglamentos que se aprueben en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no cuentan con una evaluación del impacto de género de las medidas en ellos contenidas, lo que resulta, al menos, llamativo, si se tiene en cuenta que son las normas reglamentarias las que debido a su mayor grado de desarrollo y concreción, inciden más directamente en los ámbitos de intervención de la estrategia marco comunitaria (vida económica, social, vida civil, de roles, etc.) y, por lo tanto, son más susceptibles de generar consecuencias negativas no intencionadas que, de algún modo, puedan favorecer situaciones de discriminación. Por estas razones el Consejo Jurídico valora positivamente que el Anteproyecto venga a colmar la carencia de la Ley 6/2004, que en este sentido cabría apreciar y que había sido puesta de manifiesto por este Órgano Consultivo en su Dictamen núm. 42/2006.

2ª. La experiencia del Consejo Jurídico -obtenida del análisis de los informes de impacto de género que se han acompañado a los Anteproyecto de Ley y a los Proyectos de Decreto, que han sido objeto de Dictamen- permite afirmar la escasa efectividad material desplegada por la exigencia de dichos informes, que habitualmente han venido utilizando la fórmula consistente en una mera afirmación de ausencia de implicaciones sobre género. Esta circunstancia ha sido puesta de relieve por el Consejo Jurídico en reiteradas ocasiones. Así, en el Dictamen núm. 81/2004, se afirmaba que la mera afirmación de ausencia de implicaciones de género, resulta insuficiente en orden a cumplir la finalidad exigida por la Ley del Gobierno -que en aquellos momentos se aplicaba supletoriamente, en defecto de normativa propia- de ilustrar al órgano que ha de aprobar la norma acerca de imprevistas o indeseadas consecuencias sexistas de medidas o decisiones que, en principio, no debían producirlas, evitando efectos negativos no intencionales que puedan favorecer situaciones de discriminación. Sin embargo, también constataba el Consejo Jurídico la ausencia de protocolos que marcaran los concretos extremos que han de guiar esa reflexión previa sobre la disposición proyectada, de modo que pueda concluirse sobre el impacto que su contenido pudiera tener desde una óptica de género; y en el Dictamen núm. 132/2004 se llamaba la atención sobre el hecho de que la cuestión clave en relación con este informe sobre impacto de género se concretaba, precisamente, en cómo se realiza un informe que evalúe el impacto por razón de género en las medidas que se establezcan en un proyecto normativo, y en este sentido se afirmaba que en el esclarecimiento de esta cuestión ayuda la Exposición de Motivos de la Ley 30/2003 al referirse a una "Guía para la evaluación del impacto en función del género" elaborada por la Comisión de la Unión Europea, añadiendo que fue diseñada por dicho organismo para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias; y aunque esta Guía tenga, como dice el Consejo de Estado en su Memoria del ejercicio 2003, un carácter interno, "la cita que de ella hace nuestro legislador permite entender que los elementos conceptuales (la diferencia entre sexo y género, la diferencia entre igualdad

formal e igualdad real o el principio de transversalidad) e instrumentales contenidos en esa Guía pueden ser útiles a efectos de interpretar la exigencia impuesta por dicha Ley y para dar indicaciones a los respectivos Departamentos ministeriales sobre el modo de elaborar el informe de evaluación del impacto de género".

Pues bien, aunque la ley proyectada no constituye, a juicio de este Órgano Consultivo, el lugar idóneo para introducir una regulación detallada de los citados informes, sí que al menos debería contener las bases sobre las que establecer, vía reglamentaria, los extremos que han de guiar la confección de un informe que, superando la estereotipada fórmula de ausencia de implicaciones, incorpore un estudio que resulte eficaz atendiendo al fundamento de su exigencia.

3ª. Introduce el Anteproyecto, de semejante forma a como lo ha hecho el PLOI, la exigencia de que los planes de especial relevancia económica y social que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno, se acompañen también de un informe sobre su impacto por razón de género. La imprecisión de la expresión "especial relevancia económica y social", hace albergar a este Consejo Jurídico (al igual que se las suscitó el PLOI al Consejo de Estado) serias dudas sobre su aplicación.

II. Al Título II. Áreas de actuación en igualdad de oportunidades.

- Capítulo III: Participación Social.

El presente Capítulo agrupa tres artículos (27,28 y 29) en los que lleva a cabo una regulación errática y confusa mediante la que, al parecer, pretende garantizar la igualdad de las mujeres en lo que respecta a su participación socio política. Sin embargo, esta finalidad no se ve adecuadamente reflejada ni formal ni materialmente, así:

a) La rúbrica del Capítulo sólo se refiere a la participación social, obviando la vertiente política. Se sugiere, por tanto, modificarla con el fin de que sea comprensiva de ambos aspectos.

b) En el artículo 27 "Objetivos generales", se contiene una afirmación programática, más propia de la parte expositiva de la norma, y que, además, incluye otros ámbitos de actuación distintos a los propios de este Capítulo (v.gr. hace referencia a las actividades de promoción para lograr una participación plena de la mujer en la vida cultural, idea que vuelve a repetir en el artículo 35, ya en sede del Capítulo V dirigido a regular el área de cultura).

c) El artículo 28 anuncia en su título una regulación sobre la participación (de mujeres) en órganos directivos y colegiados, que luego no encuentra su reflejo en el desarrollo del precepto. Para subsanar esta deficiencia, el Consejo Jurídico propone la siguiente o similar redacción de este precepto: "La Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia garantizará, en cumplimiento de la presente Ley, que no se producirá discriminación por razón de sexo en la designación de las personas para constituir o formar parte de sus órganos, sean éstos superiores, directivos o colegiados". En cualquier caso, esta norma, como tantas otras del Anteproyecto, suscita serias dudas sobre su operatividad al no establecer las medidas concretas de las que se serviría la Administración para hacer efectiva la interdicción de discriminación a la que le obliga la Ley. Entiende este Órgano Consultivo que una regulación similar a la que se contiene en el Capítulo II del PLOI, mediante la que se establece la necesidad de tener en cuenta el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de la Administración General del Estado, hubiese resultado más efectiva. De este modo lo han entendido otras Comunidades Autónomas tales como la del País Vasco, que en el artículo 23 de su Ley4/2005, dirige un mandato a los poderes públicos vascos para que promuevan una presencia equilibrada de mujeres y hombres en la designación de las personas que hayan de integrar sus órganos.

d) No resulta necesario explicitar la obligación que establece el apartado 2 del artículo 28, en relación con la obligación de los Tribunales y de las comisiones de selección o de valoración,

para que en el ejercicio de sus funciones velen por el estricto cumplimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres, porque esta obligación ya viene impuesta para cualquier actuación que despliegue la Administración en virtud de la prohibición de la discriminación por razón de sexo que contiene el artículo 14 CE. De otra parte, resultaría conveniente que el redactor de la norma tuviese en cuenta que el PLOI recoge en su artículo 51 (de carácter básico) el deber de todas las Administraciones Públicas de promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración, y, en consecuencia, se plantease la posibilidad de dar nueva redacción al precepto cuyo comentario nos ocupa, incorporando la necesidad de que la Administración autonómica procure la efectividad del principio de igualdad en la composición de estos órganos.

-Capítulo IV: Coeducación.

En este Capítulo se establecen una serie de medidas tendentes a lograr, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, un sistema coeducativo de enseñanza, basado en la igualdad entre sexos.

En materia educativa nuestra Comunidad ostenta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 EA, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen.

En este sentido nada cabe objetar a la regulación sustantiva que se recoge en estos preceptos, en tanto que se atiene al ámbito competencial autonómico. No obstante, el texto parece ignorar no sólo el PLOI -lo que no resulta obligado puesto que aún no ha sido aprobado- sino también aquellos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que regulan aspectos relacionados con la materia objeto del Anteproyecto (artículos 17, 23,c), 33, c), Disposición adicional cuarta, Disposición adicional vigésimo quinta, entre otros), algunos de ellos (de los citados, todos) legislación básica, a cuyos términos deberá acomodarse el régimen establecido en el Anteproyecto, de modo que no existan diferencias entre ambos regímenes legales.

-Capítulo VI: Medios de Comunicación y Nuevas Tecnologías.

-Artículo 37.

El apartado 2 de este precepto dispone que "las Administraciones competentes garantizarán que en los medios de comunicación, sean o no de titularidad pública, se pongan en marcha campañas de información y difusión dirigidas a la eliminación de la desigualdad de mujeres y hombres". El tenor de esta disposición suscita las siguientes cuestiones:

1ª. Se establece una obligación en relación con las "administraciones competentes", y aunque una interpretación sistemática del precepto permite colegir que esa administración no puede ser otra que la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sería conveniente que se explicitara de este modo.

2ª. El precepto contiene un mandato contundente -el de garantizar la difusión en los medios de comunicación de campañas dirigidas a la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres-, pero sin prever las medidas concretas mediante las que poder hacer efectivo tal deber.

3ª. La anterior cuestión no resulta, en absoluto, baladí, pues si tal garantía viene referida a la divulgación de campañas institucionales en medios de comunicación, sean éstos o no de titularidad pública, nada habría que objetar. Sin embargo, si el precepto ha de interpretarse como una obligación impuesta a todos los medios, con independencia de su titularidad, para que lleven a cabo, por su cuenta, las campañas referidas, se estaría atentando a los principios de libertad de expresión y de empresa, por lo tanto, habría que suprimir la referencia a los centros de titularidad privada.

4ª. Lo anterior no es óbice para que los distintos medios de comunicación, incluidos los de titularidad privada, deban evitar en su actividad cualquier tipo de discriminación por razón de género, y que las Administraciones públicas puedan y deban coadyuvar al cumplimiento de esta finalidad. En este sentido el PLOI establece en su artículo 34 (de carácter básico) "que las Administraciones públicas promoverán la adopción por parte de los medios de comunicación de acuerdos de autorregulación que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las actividades de venta y publicidad que en aquéllos se desarrollen".

III. Al Título III. Violencia hacia las mujeres.

-Artículo 40.

La rúbrica del presente artículo no parece la más adecuada para avanzar el contenido del precepto. Se sugiere su sustitución por la de "Definición y formas de violencia de género". A tenor de lo dispuesto en el artículo 1 del Anteproyecto, éste tiene como objeto la promoción y consecución de la igualdad entre mujeres y hombres, así como combatir la violencia de género, entendiendo como tal aquella que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de serlo. El objeto del Anteproyecto no se refiere a cualquier tipo de violencia que puedan sufrir las mujeres, sino la específica que puedan padecer por razón de su sexo. Esta circunstancia debe integrarse en el concepto de violencia de género que se recoge en el artículo 40, con una fórmula igual o similar a la que se contiene en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004).

En lo que respecta a los demás términos de la definición del concepto de violencia de género, el precepto cuyo comentario nos ocupa debería atenerse a los términos que se establecen en el artículo 1 de la citada Ley Orgánica 1/2004, pues este precepto ha sido dictado al amparo de la competencia exclusiva que el Estado tiene reconocida en el artículo 149.1.1ª CE, con el fin de asegurar las condiciones básicas para que la protección de los derechos constitucionales de la mujer (dignidad, integridad física, salud, igualdad entre mujeres y hombres) tenga un nivel igual en todo el territorio nacional.

Consecuente con lo anterior, no resulta adecuada la inclusión como violencia de género de aquella que sufran los descendientes menores de edad de la mujer o personas que dependan de ella, salvo que unos u otras lo hubieran sido por razón de su sexo. Esto no obsta para que sí sean beneficiarios de las medidas integrales de protección que se diseñan en los artículos 47 y siguientes del Anteproyecto, como expresamente se indica en este último artículo.

La definición, a los efectos de la Ley que se pretende aprobar, de lo que se entiende por violencia de género se plasma en el apartado 1. Las conductas que se recogen en el apartado 2 constituyen formas de manifestarse esa violencia en función del medio empleado y el resultado perseguido. En cualquier caso, las actuaciones que se enumeran, en tanto que en algunos casos abordan asuntos que son competencia del Estado, han de entenderse sólo a los efectos de la aplicación de dicha norma, tal como, acertadamente, se recoge en el Anteproyecto.

-Capítulo I. Medidas de Prevención frente a la violencia de género.

-Artículo 41.

No resulta adecuada la referencia que se contiene en el segundo párrafo de este precepto en relación con un Acuerdo Marco que, al parecer, se ha suscrito entre la Administración y los medios de comunicación de la Región. En efecto, la vinculación de la Administración al cumplimiento del contenido de un Acuerdo del que es parte, le viene dada ya por la naturaleza obligacional de dicho Acuerdo, resultando, por tanto, ociosa e impropia su prescripción legal.

-Artículo 43.

En el apartado 2 se establece que en los planes de formación permanente del profesorado se incorporarán estrategias formativas que posibiliten la transmisión de valores de resolución pacífica de los conflictos entre ambos géneros. Este contenido debe completarse con las previsiones que aparecen recogidas en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2004, que contiene un mandato específico a todas las Administraciones educativas, para que adopten las medidas necesarias para que, en los planes de formación inicial y permanente del profesorado, se incluya una formación específica, con el fin de asegurar que adquieren los conocimientos y las técnicas necesarios que les habiliten para hacer frente a las tareas que allí se relacionan.

-Capítulo III. Medidas de asistencia integral y protección a las víctimas de violencia de género.

La asistencia social es un ámbito en el que concurren competencias y actuaciones de una diversidad de Administraciones Públicas. Consecuentemente con ello, el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004, establece que la organización de los servicios sociales de atención integral por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, responderán a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional, indicando, a continuación, los aspectos que integrarán dicha atención multidisciplinar. La configuración que el Capítulo que ahora se analiza realiza sobre las medidas de integración social a prestar por las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, debe atenerse a lo establecido en el precepto mencionado.

-Artículo 51.

Según este artículo la Consejería competente en materia de Sanidad garantizará la especialización del personal sanitario para la atención a las víctimas de violencia de género. La formación especializada en ciencias de la salud es competencia estatal, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.30ª CE, competencia que se hizo efectiva mediante la aprobación y publicación de la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. Carece, pues, el legislador autonómico de competencia para incluir una determinación como la que se recoge en el presente artículo y, por ello, debe suprimirse, o bien modificarse con un alcance que no invada las estatales. Se sugiere que se sustituya la referencia a la "especialización del personal sanitario" por la de "prestación de acciones formativas para el personal sanitario".

-Artículo 53.

La regulación que este precepto lleva a cabo en relación con el Fondo Económico de Emergencia para atender necesidades inmediatas de las víctimas de Violencia de Género, carece de la necesaria nitidez y concreción. El Consejo Jurídico, al igual que hizo en su Dictamen núm. 21/2007, en relación con el Fondo Regional para Ayuda de Emergencia y Acción humanitaria, ha de destacar que la indefinición respecto a la naturaleza administrativa y presupuestaria de este fondo deja huérfano de pautas al desarrollo reglamentario previsto, y, por ello, debiera pronunciarse este precepto sobre el sentido orgánico o sólo presupuestario que pretende otorgar al Fondo. En cualquier caso, las implicaciones presupuestarias, que indudablemente tiene la creación de este Fondo, hubieran aconsejado, en los términos que se señalan en la Observación 3ª de la Consideración Tercera de este Dictamen, la elaboración de una memoria económica e informe de la Dirección General de Presupuestos.

-Al Título IV. Infracciones y sanciones.

Sin perjuicio de los comentarios que se han efectuado en las Consideraciones Sexta y Séptima del presente Dictamen en relación con los artículos 60, c) y 60,b), respectivamente, el presente Título merece los siguientes reparos:

-Artículo 60, a).

Dicho precepto, que tipifica como infracción grave "el incumplimiento por parte de las administraciones públicas de la obligación de elaborar, controlar y evaluar los planes o

programas de igualdad de oportunidades, en el plazo previsto en esta Ley", resulta de imposible aplicación en lo que se refiere a la Administración regional (para la que el proyectado artículo 11.1 establece que el Gobierno Regional deberá aprobar un Plan General de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en "cada legislatura"), porque no puede sancionarse a sí misma; y de limitada aplicación en el caso de las Administraciones locales de la Región, porque en el artículo 15, que se refiere a sus correspondientes planes, no se establece plazo alguno al respecto, aunque la Disposición Adicional primera sí lo fija en un año para la elaboración del primer Plan, único supuesto de incumplimiento de obligación temporal por parte de dichas Administraciones que podría ser objeto de sanción.

-Artículo 60, d).

Este precepto tipifica como infracción "el incumplimiento de la obligación de confidencialidad respecto de datos personales, sociales y sanitarios de mujeres que obren en los expedientes administrativos de acceso a los recursos sociales y, especialmente, los relativos a sus estancias en instituciones públicas o privadas".

A la vista de su tenor, parece que el fin perseguido con el mismo no es, en este caso, el de promoción de la igualdad de género, pues no se advierte ni se justifica por qué hubiera de ser de mayor protección en este ámbito la confidencialidad de datos de mujeres, cuando es un derecho del que deben disfrutar por igual hombres y mujeres en virtud del régimen jurídico establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal y, en general, en la reguladora del acceso a los expedientes administrativos. Más bien parece una medida de protección a las mujeres víctimas de violencia de género, en cuanto la confidencialidad de los datos sobre su acceso a los recursos sociales y, específicamente, a sus estancias en instituciones públicas o privadas, hacen pensar en los mecanismos de asistencia integral y protección regulados en el artículo 48. 1, d) y e), 2 y 4 del Anteproyecto. Si ello es así y, en todo caso, para no extender la proyectada infracción a ámbitos o fines a los que no se dirige este Anteproyecto, debería delimitarse su alcance, sustituyendo la genérica mención a dichos expedientes y estancias por una más correcta referencia ("expedientes tramitados en aplicación de lo establecido en el artículo 48 del Anteproyecto", o expresión similar).

-Artículo 61.

Este precepto tipifica como infracción muy grave "la reincidencia en la comisión de al menos dos infracciones graves".

En nuestro reciente Dictamen 25/07, y con ocasión del comentario de dos preceptos del Anteproyecto allí analizado, de contenido sustancialmente igual al artículo que ahora se comenta, realizamos las siguientes observaciones, que es procedente aplicar también en nuestro caso.

Señalamos entonces que, conforme con la doctrina contenida en la STC 188/2005, de 7 de julio, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 27.3, j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (que incluía a su vez un precepto idéntico a los comentados en el citado Dictamen), tales preceptos deberían ser suprimidos, o bien modificarse su redacción, pues, con la pretendida, se estaría castigando dos veces un mismo hecho sin existir fundamento jurídico distinto para ello; esto es, se estaría vulnerando el principio constitucional *non bis in idem*. Dicha doctrina constitucional ya había sido puesta de manifiesto por este Consejo Jurídico en el previo Dictamen 189/2006.

Así, en la citada sentencia, el TC comienza por reconocer que "es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena a imponer por el delito cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia. Y si bien es indudable que la repetición de delitos propia de la reincidencia, presupone, por necesidad lógica, una referencia al delito o delitos repetidos, ello no significa, desde luego, que

los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo que han sido tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos, según los casos, bien (según la perspectiva que se adopte) para valorar el contenido de (I) injusto y su consiguiente castigo, bien para fijar y determinar la extensión de la pena a imponer" (FJ 2, c). No obstante, añade el Tribunal que ello debe diferenciarse de supuestos en los que, como sucede con preceptos como el allí impugnado (y el ahora analizado), "el legislador ha creado un tipo, administrativo o penal, autónomo prescindiendo absolutamente de la comisión de un hecho nuevo por el infractor. Y es que en este tipo de supuestos, al no existir un hecho nuevo, se castigan realmente hechos anteriores del mismo sujeto que ya han sido castigados previamente, sin que la simple reiteración de sanciones o penas impuestas previamente constituya un fundamento diferenciado nuevo que haga inaplicable el principio *non bis in idem*. Esta última forma de castigar la reincidencia por parte del legislador, al menos en el caso presente, trasciende, por tanto, y frente a lo que sostiene la Abogacía del Estado, lo que es un mero defecto en la técnica de legislar ajena al control de este Tribunal (...), para transformarse, eventualmente, en una lesión del principio *non bis in idem*, y, consecuentemente, del art. 25.1 CE" (FJ 4).

Ello, pues, no significa que se proscriba utilizar la reincidencia como criterio para la previsión normativa de una infracción de mayor gravedad, con la consiguiente aplicación de una sanción de superior grado a la prevista e impuesta a hechos cometidos con anterioridad, pero tal posibilidad tiene como exigencia indispensable que la infracción que así se tipifique se refiera expresa y claramente a la realización de una nueva conducta (en el caso del proyectado artículo 61, sería a la realización de una tercera o posterior conducta infractora) de igual naturaleza que las ya sancionadas; es decir, que el tipo infractor no consista en la mera circunstancia (que no es, en rigor, un "hecho" nuevo) de haber sido sancionado el sujeto en varias ocasiones anteriores, pues ello no puede constituir, *per se* y sin más, una nueva infracción, que es lo que se desprende de redacciones como la utilizada en los preceptos comentados (y en el que ahora nos ocupa), y que llevó al TC a declarar su inconstitucionalidad, sin posibilitar, pues, una interpretación correctora de los mismos.

NOVENA.- Observaciones a la parte final.

I. Sería recomendable que se recogiese una Disposición final por la que se aludiese expresamente a las habilitaciones reglamentarias que sean pertinentes para desarrollar las disposiciones de la Ley proyectada que así lo requieran, ya que, con salvedad hecha de la habilitación para reglamentar el Observatorio de Igualdad, que sí se contiene expresamente en la Disposición final primera, el resto de habilitaciones se encuentran dispersas en su articulado (v.gr. artículos 4.3, 23.3 ó 53).

II. Por otro lado, resulta obligado la inclusión de una Disposición derogatoria que, según señala la Directriz 41 de las generales aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (de aplicación supletoria en el ámbito autonómico, por carecer de normativa propia al respecto), deberá contener las cláusulas de derogación del derecho vigente de forma precisa y expresa.

III. La modificación que opera la Disposición final cuarta en la Ley 6/2004 es de adición, de ahí que no resulte adecuado reproducir íntegramente el apartado 1 del artículo 53. Lo correcto es utilizar la siguiente fórmula: "Se incluye un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, con la siguiente redacción:..."

DÉCIMA.- Observaciones de contenido gramatical y de técnica normativa.

I) Se debe proceder a una minuciosa revisión del texto, con el fin de subsanar las numerosas deficiencias gramaticales que en él se detectan: falta o uso erróneo de signos de puntuación, falta de concordancia de número, uso incorrecto de mayúsculas, etc.

II) Sin ánimo alguno de exhaustividad a continuación se indican algunas cuestiones de índole gramatical y sistemática, que sería aconsejable atender para dotar al texto de una mayor corrección y claridad, lo que, sin lugar a dudas, contribuirá a que la norma que finalmente se apruebe alcance mayores cotas de eficacia y seguridad jurídica:

- El texto ganaría en rigor gramatical si el término "mismo", adjetivo que expresa igualdad y que es utilizado en diversas ocasiones en el Anteproyecto, se sustituyese por el pronombre personal o el determinante posesivo que corresponda.
- Para referirse a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el texto utiliza a veces dicha expresión completa, pero otras recurre a denominaciones más resumidas tales como "Comunidad Autónoma" o "Comunidad Autónoma de Murcia". Se debe homogenizar el criterio seguido utilizando siempre la referencia completa a la denominación de nuestra Comunidad Autónoma.
- Se contiene en el Anteproyecto una repetida referencia a las "Administraciones públicas competentes", y aunque dicha expresión pueda limitarse, por razones obvias, a la Autonómica y Local, debería revisarse el texto precisando en cada caso a qué Administración o Administraciones se está refiriendo.
- En el Anteproyecto se utiliza repetidamente la expresión "igualdad de mujeres y hombres", pero hay supuestos en los se invierte el orden de los sustantivos (título del art. 15; apartado 5 del art. 21; apartado 2. b) del art. 31; art. 34; apartado 1 del art. 38, entre otros). Se recomienda revisar el texto y respetar siempre el mismo orden.
- Con carácter general, los distintos apartados de los preceptos del Anteproyecto se han enumerado, sin embargo en otros (artículos 10 y 47, por ejemplo) no ha sido así, por lo que se sugiere que se revise el texto y se proceda a enumerar los apartados de los artículos en los que se haya omitido.
- En la Exposición de Motivos debe consignarse con precisión la referencia al artículo 10.Uno.20 EA.
- En el artículo 2 debe sustituirse la preposición "de", situada entre "oportunidades" y "mujeres", por la preposición "entre". Esta sugerencia se hace extensiva a todos los supuestos en los que el texto utiliza la preposición "de" para referirse a la igualdad entre mujeres y hombres.
- La norma en ciernes tiene como objeto la erradicación de todas las formas de discriminación de la que pueda ser objeto la mujer en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, es por ello que en el último renglón del artículo 5 se daba sustituir la preposición "de" por preposición "en".
- En el primer renglón del artículo 13 debe eliminarse la inicial mayúscula de la palabra "Ejercicio".
- La expresión "en estas actuaciones concretas" que se recoge en el apartado 1 del artículo 20 carece de sentido, de ahí que se sugiera su sustitución por la más adecuada de "en éstos". Asimismo, debe introducirse una coma entre "igualdad" y "tanto".
- El Título III se ha dividido sólo parcialmente en Capítulos (a partir del artículo 41). La división debe hacerse sobre la totalidad del Título. El primer Capítulo comprendería el artículo 40 y podría intitularse "Disposiciones Generales".
- En la Disposición final cuarta al citar la Ley 6/2004, debe introducirse una coma entre dicho número de la norma y su fecha.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia para aprobar como Proyecto de Ley el Anteproyecto objeto del presente Dictamen, sin perjuicio de las observaciones que se

formulan con el carácter de esenciales sobre los siguientes preceptos, que habrán de acomodarse a lo expresado en las correspondientes Consideraciones:

- La realizada sobre la necesidad de suprimir el apartado c) del artículo 60, en cuanto que la infracción que regula resulta incardinable en la competencia estatal exclusiva en materia laboral (Consideración Sexta).
- Las que se contienen en el comentario que se efectúa en relación con los artículos 21.3 a 6; y 60,b), relativas a la necesidad de suprimir o modificar dichos preceptos, al objeto de no invadir las competencias estatales en materia laboral (Consideración Séptima).
- La que se refleja en la Consideración Octava en relación con la necesidad de suprimir o modificar el contenido del artículo 37.2, de modo que quede garantizado el respeto al principio de libertad de expresión.
- Las que se señalan en la Consideración Octava sobre la necesidad de adecuar el contenido de los artículos 40 y 43.2, a lo preceptuado en la Ley Orgánica 1/2004.
- La realizada sobre el contenido del artículo 51, en cuanto que invade la competencia que el Estado ostenta con carácter exclusivo en materia de formación especializada en ciencias de la salud.
- La que se indica sobre la necesidad de suprimir o modificar el contenido del artículo 61, de forma que no se contravenga el principio *non bis in idem*.
- Las que se reflejan sobre la necesidad de incluir una Disposición final de habilitación reglamentaria al ejecutivo; así como una Disposición derogatoria en la que se contenga, de forma precisa y expresa, las cláusulas de derogación del derecho vigente.

SEGUNDA.- Debieran incorporarse al Anteproyecto las observaciones que se indican en la Consideración Octava sobre la conveniencia de adecuar el contenido de los artículos 3.5; 28.2, así como los del Capítulo IV del Título II, a lo preceptuado en el PLOI, en previsión de que el mismo se apruebe.

TERCERA.- Recomendamos introducir el resto de correcciones que, por razón de contenido, sistemática o redacción, se sugieren en las Consideraciones del presente Dictamen. No obstante, V.E. resolverá.