



Dictamen nº **88/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Sanidad y Política Social (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 21 de diciembre de 2012, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental para la igualdad entre mujeres y hombres y se establece el régimen jurídico de las Unidades para la igualdad de hombres y mujeres (expte. **424/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Sanidad y Política Social elabora un primer borrador de Proyecto de Decreto, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la igualdad entre mujeres y hombres (en lo sucesivo, la Comisión Interdepartamental), y se regula el funcionamiento de las Unidades para la igualdad de hombre y mujeres (en adelante, las Unidades para la igualdad).

SEGUNDO.- Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Acta de la sesión del Consejo Asesor Regional de la Mujer, celebrada el 14 de diciembre de 2011, en la que se hace constar que el Proyecto fue presentado a los asistentes, concediéndoles un plazo de 15 días para que formularan alegaciones, todo ello, se afirma, a tenor de lo establecido en el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en lo sucesivo, Ley 6/2004).

- Copia de las comunicaciones dirigidas a las Secretarías Generales de la totalidad de Consejerías de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, concediéndoles un plazo de 10 para que formularan las alegaciones que estimasen oportunas al Proyecto de Decreto.

- Alegaciones al texto formuladas por la Federación de Mujeres de la Región de Murcia.

- Informe de la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, en el que se analizan las anteriores

alegaciones, señalando las que se aceptan y las que se rechazan, justificando en este último caso las razones para ello.

- Alegaciones de las Consejerías de Cultura y Turismo; de Universidades, Empresa e Investigación; de Presidencia; de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

- Informe de la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, mediante el que se procede a analizar las alegaciones formuladas por las Consejerías antes citadas, admitiendo las que considera adecuadas y rechazando las que no, indicando, en este último supuesto, los motivos para ello.

- Memoria de oportunidad del Proyecto, de fecha 2 de febrero de 2012, en el que se justifica la necesidad de aprobar el Decreto.

- Informe sobre impacto de género de la norma proyectada.

- Informe sobre gastos relativos a la puesta en marcha de la Comisión Interdepartamental y de las Unidades para la igualdad, afirmando que ninguna de las dos actuaciones exige gasto alguno, no existiendo presupuesto destinado a ello.

TERCERO.- Seguidamente se elabora un nuevo Proyecto al que se incorporan alguna de las sugerencias efectuadas en el trámite de audiencia, al que se acompaña la siguiente documentación:

- Propuesta de redacción del Proyecto elevada por el titular de la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, a la Consejera de Sanidad y Política Social.

- Informe favorable al texto del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, sin formular objeción alguna de legalidad ni sugerencia de mejora.

CUARTO.- Recabado el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social (CES) es emitido el día 28 de junio de 2012, haciendo constar la valoración positiva que el Proyecto le merece, no obstante lo cual señala una serie de sugerencias tendentes a mejorar el texto, algunas de las cuales son aceptadas.

QUINTO.- Con fecha 14 de noviembre de 2012, la Dirección de los Servicios Jurídicos informa el Proyecto formulando diversas observaciones de corte procedural, de técnica normativa y material. Entre las primeras destaca la relativa a la falta de idoneidad del estudio económico que se ha incorporado al expediente, pues con el mismo, se afirma, no se cumple la finalidad de ilustrar sobre las consecuencias económicas de la norma que se proyecta. Entre las observaciones de naturaleza técnica incluye una relativa a la conveniencia de corregir la Disposición derogatoria del texto, en el sentido de evitar la cláusula genérica de derogación del Derecho vigente,

que en ningún caso puede sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas, debiendo, en consecuencia, proceder a una relación precisa y expresa de las normas o partes de ellas que se derogan, así como de las que se mantienen en vigor.

SEXTO.- Una vez incorporadas al texto la mayor parte de las sugerencias formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, se elabora un nuevo borrador.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 21 de diciembre de 2012.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), que establece su carácter preceptivo respecto de los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo normativo de legislación básica del Estado.

La solicitud de Dictamen afirma su carácter preceptivo, aunque no explicita las razones en las que se basa para tal afirmación. En el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería consultante se defiende tal preceptividad de forma errónea, pues se afirma que la intervención de este Órgano Consultivo resulta obligada a tratarse de un *"proyecto de disposición de carácter competencia del Consejo de Gobierno"*.

Por su parte la Dirección de los Servicios Jurídicos considera obligado el Dictamen *"dado que el Proyecto de Decreto sometido a informe no viene solo a crear y regular la Comisión Interdepartamental para la igualdad entre mujeres y hombres sino que además viene a regular el régimen jurídico de las Unidades para la igualdad de hombre y mujeres, desarrollando así el artículo 9 de la Ley 7/2007, de 4 de abril"*.

En efecto, como acertadamente señala la Dirección de los Servicios Jurídicos, una parte del Proyecto, la relativa a la creación y regulación de la Comisión Interdepartamental, constituye una norma de carácter meramente organizativo que no desarrolla norma alguna (no aparece prevista en la Ley 7/2007, ni en ningún otro texto legal) y, desde ese punto de vista, la intervención de este Consejo no resulta preceptiva, aunque nada impide que se emita Dictamen, si bien con carácter facultativo. Sin embargo, respecto de la segunda parte del Proyecto, es decir, aquella destinada a la regulación del régimen jurídico de las Unidades para la igualdad, sí es predecible tal preceptividad, puesto que el artículo 9 de la Ley 7/2007 contiene una previsión sobre dichas Unidades.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación legislativa.

I. Competencia material.

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen no plantea problema alguno desde el punto de vista competencial. Para sustentar esta afirmación basta con remitirse a nuestro Dictamen 26/2007, emitido en relación con el que fuera Anteproyecto de la Ley 7/2007, en el que se concluía afirmando 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 de su Estatuto de Autonomía.

El artículo 51.1 del Estatuto establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Como indicó la STC 50/1999, la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía, que en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido *"la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas"*.

II. Habilitación legislativa.

La norma que se pretende aprobar cuenta, como se afirma anteriormente, con dos partes bien diferenciadas:

La primera, en la que se lleva a cabo la regulación de las unidades administrativas para la igualdad de hombres y mujeres, encontraría su base legal inmediata en el artículo 9 y en la Disposición final quinta de la Ley 7/2007. El primero contiene un mandato para la adecuación de las estructuras de las Consejerías u Organismos Autónomos, de modo que en cada uno de ellos se encomienda a una unidad administrativa la propuesta, ejecución e informe de las actividades de la Consejería en materia de igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres. Por su parte la Disposición final quinta autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para dictar las disposiciones necesarias en el desarrollo de la Ley 7/2007.

La segunda viene constituida por la creación de la Comisión Interdepartamental para la igualdad entre mujeres y hombres, haciendo uso, así, de la posibilidad que le reconoce el Capítulo III del Título II de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, Ley 7/2004).

Se constata así que el Proyecto goza de la debida cobertura legal, sin que ello presuponga, obviamente, que su contenido respete en todo caso las previsiones legales que lo dotan de habilitación.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración.

El régimen jurídico del procedimiento a seguir en la elaboración de la disposición objeto del presente Dictamen es, en cierta forma, singular, pues al tener como objeto la creación de una Comisión Interdepartamental y la regulación de unas unidades administrativas, ha de atenerse a lo que, al respecto, establecen los artículos 24 y 14 de la Ley 7/2004, respectivamente, pero, además, en su tramitación ha de observarse lo que el artículo 53 de la Ley 6/2004 prevé para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

I. En cuanto al grado de cumplimiento de las previsiones del artículo 53 de la Ley 6/2004, cabe formular las siguientes observaciones:

a) El denominado informe sobre gastos se limita a efectuar una declaración de ausencia de gasto con incidencia presupuestaria, insuficiente para entender cumplido el requisito legalmente exigido de incorporar al expediente de elaboración normativa un estudio económico de la disposición. Como reiteradamente ha puesto de manifiesto el Consejo Jurídico, el estudio económico a que se refiere el artículo 53.1, segundo párrafo, de la Ley 6/2004, no debe limitarse a analizar si existe un mayor gasto derivado de la implantación y financiación de nuevos servicios. Antes al contrario, el estudio económico ha de extenderse más allá, pues su finalidad es ilustrar sobre las consecuencias económicas de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 CE demanda.

b) Obra en el expediente un informe sobre el impacto de género del Decreto que se pretende aprobar, trámite que resulta preceptivo en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general de ámbito regional tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, que modificó, en dicho sentido, el artículo 53.1 de la Ley 6/2004.

No obstante, al limitarse el informe a manifestar que la disposición proyectada no provoca ningún impacto en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el trámite sólo puede entenderse cumplimentado desde un punto de vista formal y, por ende, resulta insuficiente en orden a satisfacer la finalidad exigida por la Ley 6/2004 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 deberían producirlas, evitando efectos negativos no intencionales que puedan favorecer situaciones de discriminación.

La utilización de esta fórmula genérica de ausencia de implicaciones de género ha sido ampliamente rechazada por este Consejo Jurídico en múltiples Dictámenes y en su Memoria del año 2007 y, además, resulta, en el supuesto que nos ocupa, doblemente criticable si consideramos que proviene del órgano que tiene atribuida la competencia en materia de igualdad y al que, por lo tanto, se le presume una especial sensibilidad sobre la importancia que los informes de impacto tienen en cuanto que constituyen una herramienta para la intervención a favor de la igualdad de oportunidades. Conocer el impacto de género de las disposiciones normativas se convierte en una estrategia que permite incorporar de forma equilibrada los intereses, deseos y necesidades diferenciados de las mujeres y los hombres, garantizándose así una mayor eficacia de la actividad normativa de los poderes públicos, finalidad que no se alcanza con el documento que se ha incorporado al expediente.

c) La necesaria participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones reglamentarias encuentra su reflejo en el apartado 3 del citado artículo 53 de la Ley 6/2004, que exige someter el proyecto de disposición a

un trámite de audiencia, bien directamente a los ciudadanos, bien a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La letra b) del mismo precepto exige que la decisión acerca del procedimiento escogido, para dar dicha audiencia, sea motivada por el órgano que acuerde la apertura del trámite.

Aunque el expediente se halla huérfano de motivación acerca de la forma y procedimiento a través del cual se lleva a efecto el trámite, de la documentación incorporada a aquél se desprende que la Consejería ha optado por someter el Proyecto a la consideración del Consejo Asesor Regional de la Mujer (folio 10 y siguientes), como órgano representativo de los colectivos afectados, pero el procedimiento seguido para ello se aparta de lo que suele ser normal en estos casos, pues ha optado por dar cuenta del contenido de la norma proyectada al citado Órgano Asesor en la sesión celebrada por éste el 14 de diciembre de 2011, concediendo un plazo para que sus miembros formularan alegaciones sobre el mismo (sólo consta que lo hiciese la Federación de Mujeres de la Región de Murcia). Como este Consejo Jurídico ya dijo en su Dictamen 41/2010 tal actuación *"resulta inadecuada para dar cumplimiento al precepto de la norma rituaria antes indicada, ya que el texto legal impone, prima facie, una participación amplia de los colectivos afectados que sólo puede sustituirse si las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos afectados por la futura norma, hubieran participado por medio de informes o consultas en el procedimiento de elaboración de la disposición, y esas organizaciones son, en el presente caso, los Consejos Asesores antes citados, los cuales no pueden manifestar su parecer a través de la suma de las opiniones de sus componentes sino que han de hacerlo de forma colegiada"*.

d) En la actual distribución competencial en materia de mujer las correspondientes a la prevención de violencia de género están atribuidas a la Consejería de Presidencia (Decreto 141/2011, de 8 de julio), asumiendo la Consejería consultante el resto de competencias relativas a políticas de la mujer (Decreto 146/2011, de 8 de julio). Ahora bien, esta distinta ubicación no ha supuesto óbice para que el Proyecto objeto de Dictamen establezca entre las funciones de la Comisión Interdepartamental que se pretende crear, la de seguimiento del cumplimiento, desarrollo y aplicación de la Ley 7/2007, cuyo Título III incluye un conjunto de medidas integrales dirigidas a la sensibilización, prevención, asistencia y protección a las víctimas de violencia de género, de donde se colige la conveniencia de que el Proyecto se someta a la consideración del Consejo Asesor Regional contra la Violencia sobre la Mujer.

II. En lo que se refiere a las singularidades procedimentales que resultan de las dos figuras que se regulan en el Proyecto, Comisión Interdepartamental y Unidades administrativa para la igualdad, cabe señalar lo siguiente:

a) La Comisión Interdepartamental, como se ha indicado anteriormente, no está prevista en la Ley 7/2007, pero su creación resulta posible a tenor de lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley 7/2004.

Al atribuirsele funciones de seguimiento y control de las actuaciones en materia de igualdad de otros órganos de la Administración y estar presidida por un Consejero, debe adoptar la forma de Decreto, resultando, pues, el rango normativo del Proyecto que se pretende aprobar el adecuado.

Por otro lado, se ha dado traslado del Borrador del Proyecto al resto de Departamentos de la Administración regional, posibilitando así el conocimiento de su contenido y el poder formular alegaciones a su texto.

b) El artículo 9 de la Ley 7/2007, titulado "Unidades para la igualdad de hombres y mujeres", establece que *"La*

Administración de la Comunidad Autónoma deberá adecuar sus estructuras de modo que en cada una de sus consejerías u organismos autónomos, se le encomiende a una unidad administrativa la propuesta, ejecución e informe de las actividades de la Consejería en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres". El precepto constituye, pues, un mandato a la Administración regional para que adecue sus estructuras, operación que deberá llevar a cabo a través de los instrumentos jurídicos adecuados para ello (Decreto, si el rango de la unidad fuese de sección o superior u Orden del Consejero, si su nivel fuese inferior al de sección- artículo 14 de la citada Ley 7/2004).

Pues bien, el Proyecto cuyo Dictamen nos ocupa, en lo que a estas unidades se refiere, viene, básicamente, a establecer las funciones que las mismas llevarán a cabo, remitiendo, para un momento posterior (artículo 11) la determinación de la dependencia orgánica y funcional de las mismas. Aunque nada se contiene en el expediente que ilustre sobre las razones que han llevado al redactor de la norma a fraccionar esta regulación, cabe imaginar que el motivo no sea otro que lograr una homogeneidad en las funciones a desempeñar por estas unidades, con independencia de cuál sea la Consejería en la que se integren.

En principio nada tiene que objetar el Consejo a la opción adoptada, pero atendiendo a la verdadera naturaleza del Proyecto, en lo que a las unidades para la igualdad se refiere, que no es otra que la propia de una estructura orgánica, su aprobación ha de seguir lo que, al respecto, se establece en el artículo 14.2 de la Ley 7/2004: *"corresponde al Consejo de Gobierno, a iniciativa de los consejeros afectados, previo informe de la Consejería de Hacienda, y a propuesta del Consejero competente en materia de organización administrativa, el establecimiento o modificación, por decreto, de la estructura orgánica de cada Consejería y sus organismos públicos, de acuerdo con lo que disponga su ley de creación".*

Esta especial tramitación obliga a desdobljar el Proyecto normativo objeto de Dictamen, en dos: uno, por el que se cree y regule la Comisión Interdepartamental para la igualdad entre mujeres y hombres y, otro, por el que se establezcan las funciones a desempeñar por las unidades administrativas para la igualdad de hombres y mujeres.

Respecto de este segundo proyecto normativo se ha de seguir la tramitación que se contiene en el artículo 14.2 de la Ley 7/2004, antes citado. Es decir, a iniciativa de la Consejería afectada, previo informe de la Consejería de Hacienda y a propuesta del Consejero competente en materia de organización administrativa (actualmente el de Economía y Hacienda, según atribución efectuada por el Decreto 142/2011, de 8 de julio).

El procedimiento, así planteado, exigirá informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería de Economía y Hacienda, como departamento proponente de la norma, así como los informes, consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo en la tramitación de los decretos de estructura administrativa, entre los que cabe señalar el del Consejo Regional de la Función Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.2.1,b) del Texto Refundido de la Ley de la Función de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene competencia y habilitación legal para crear y regular la Comisión Interdepartamental para la Igualdad entre mujeres y hombres, así como para establecer las funciones de las unidades administrativas para la igualdad de mujeres y hombres.

SEGUNDA.- La diferente tramitación aplicable a cada una de las partes que conforman el Proyecto objeto de Dictamen, requiere su desdoblamiento en los términos que se indican en el apartado II de la Consideración Tercera.

TERCERA.- El Proyecto de Decreto por el que se cree y regule la Comisión Interdepartamental para la Igualdad entre mujeres y hombres, no requiere, tal como se señala en la Consideración Primera, consulta preceptiva de este Consejo Jurídico.

CUARTA.- El Proyecto normativo por el que se establezcan las funciones de las Unidades para la igualdad, una vez completado el expediente con los trámites exigibles a su procedimiento de elaboración en los términos que se señalan en la Consideración Tercera, habrá de remitirse al Consejo Jurídico para la emisión del Dictamen sobre las cuestiones de fondo planteadas.

No obstante, V.E. resolverá.