



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGUNDA MODIFICACIÓN DE LA LEY PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

1.- ANTECEDENTES

Es objeto del presente informe el análisis del fundamento objetivo del anteproyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa.

Se emite sobre la base del artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, en virtud de las atribuciones que Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer tiene asignadas en materia de la consecución de la igualdad real y efectiva del hombre y la mujer en el artículo 3 de la Ley 2/1988. Por otra parte, es este el momento procedimental apropiado para la evacuación del informe jurídico, con posterioridad al Decreto de aprobación previa del primer borrador de anteproyecto de Ley. De la citada Ley 8/2003 podría desprenderse que hubiera sido más apropiado antes de la realización de los trámites de audiencia e información pública y consulta a otras administraciones públicas, pero la necesidad de apremiar los plazos, a la vista de que es poco el tiempo restante para que se agote la legislatura, han obligado al adelanto de los citados trámites.

La finalidad de la norma que se informa es realizar una modificación integral de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

En un primer momento, el Lehendakari ordenó la iniciación del procedimiento para la elaboración de una Ley para la erradicación de la violencia contra las mujeres mediante la aprobación del Decreto 16/2018, de 19 de octubre, y en cumplimiento de la obligación asumida en el “Programa Legislativo de la XI Legislatura” aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 28 de febrero de 2017.

En este Decreto se planteó el estudio de dos alternativas sobre su articulación como norma independiente o, por el contrario, sobre la pertinencia de incluirla dentro de la vigente Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la cual ya contiene un Capítulo dedicado a la violencia contra las mujeres. Tras diversos análisis y consultas a personas expertas, se ha optado por mantener la integridad de la normativa y, por consiguiente, se ha considerado más coherente seguir recogiendo esta

materia dentro de la actualmente vigente Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, dado el vínculo indisoluble que existe entre la violencia contra las mujeres y la desigualdad de mujeres y hombres y, de este modo, continuar con la trayectoria histórica de esta Comunidad Autónoma. Esta opción se encuentra avalada por el Convenio de Estambul, al que más adelante nos referiremos, el cual insta a legislar reafirmando el vínculo existente entre la discriminación por motivos de género y la violencia contra las mujeres y obliga a los Estados a aplicar de manera efectiva políticas para la igualdad de mujeres y hombres y el empoderamiento de aquellas como vía para erradicar la violencia que sufren por razón de género. En consecuencia, reforzar este vínculo ha sido la razón fundamental en la que se basa la fórmula de cambio legislativo por la que se ha apostado, la modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres aprobada en 2005 por el Parlamento Vasco que ya regulaba esta cuestión, junto con el resto de las manifestaciones de la desigualdad, y no una ley diferenciada y específica en materia de violencia contra las mujeres.

Elaborado el borrador de anteproyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, éste fue aprobado por el Consejo de Dirección de Emakunde el 6 de marzo 2019 y por el Lehendakari mediante Decreto 7/2019, de 7 de marzo.

Se acompaña al presente informe la documentación siguiente:

- Decreto 16/2018, de 19 de octubre, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley para la erradicación de la Violencia contra las Mujeres
- Decreto 7/2019, de 7 de marzo, del Lehendakari por el que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres
- Memoria sucinta
- Aportaciones efectuadas, dentro del trámite de audiencia e información pública, por 8 personas individuales y las siguientes entidades, colectivos o grupos, Departamentos del Gobierno Vasco y otras administraciones públicas:

1. Asociación Madres Solteras por Elección (MSPE EUSKADI)
2. Berdinsarea
3. CCOO
4. UGT
5. Comisión Consultiva de Emakunde (Subcomisiones de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa)
6. Confebask
7. Elkartean

8. Eoncult
9. Euskal-Gorrak
10. Euskalit
11. FEVAS Plena Inclusión Euskadi
12. Garaipen Elkarte
13. Grupo Técnico Interdepartamental de apoyo a la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
14. Grupo Técnico Interinstitucional de apoyo a la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional para la Mejora en la Atención a Mujeres Víctimas de Maltrato en el Ámbito Doméstico y de Violencia Sexual.
15. ICAGI
16. Infopolis-Dimensión Género
17. Máster UPV-EHU
18. Plazandreok
19. Programa Oblatas Leiho Zabalik Bilbao Gizarterako Elkarte.
20. Prospektiker
21. SATSE
22. Eudel
23. Departamento de Hacienda y Economía
24. Departamento de Empleo y Políticas Sociales
25. Departamento de Seguridad
26. Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras
27. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda
28. Departamento de Salud
29. Diputación Foral de Bizkaia
30. Diputación Foral de Gipuzkoa
31. Cuadrilla de Gorbeialdea

- Informe de organización de la DACIMA

2.- CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO

2.1.- COMPETENCIA

Tal y como quedó constancia en el Dictamen nº 64/2004 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUAÉ), la promoción de la igualdad de mujeres y hombres es una política tendente a lograr un resultado determinado más que un ámbito competencial. Esto es, tiene un contenido multidisciplinar, transversal que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico, lo que provoca una cierta complejidad en el reparto de competencias entre los diferentes niveles territoriales.

En consecuencia, son varios los títulos competenciales a los que afectan las modificaciones que se proyectan sobre la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Todos ellos fueron analizados en el momento de elaboración de la Ley 4/2005, por lo que en este momento se realizará una somera referencia a aquellos sin excesiva profundización que ya fue realizada en el anterior expediente de forma especial por la COJUAE.

En primer lugar, el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Euskadi (EAPV), a través de una remisión a lo dispuesto en la Constitución española, proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Asimismo, el artículo 9.2 d) del mismo texto legal establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sea real y efectiva.

En cuanto a las competencias concretas implicadas en el anteproyecto que se informa, el artículo 10.39 del EAPV determina que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de condición femenina, lo que en la terminología internacional, comunitaria, estatal y autonómica de hoy se denomina igualdad de mujeres y hombres, y ha superado, como se ha expuesto anteriormente, el inicial enfoque asistencialista constituyéndose en una materia transversal que afecta a la mayoría de las materias y competencias.

En cuanto al resto de las competencias directamente afectadas son las de autogobierno y autoorganización (artículo 10.2 EAPV), participación, fundaciones y asociaciones (artículo 9.2 e) y 10.13 EAPV), función pública (artículo 10.4 EAPV), contratación (artículo 11.1 b) EAPV), régimen subvencional y sancionador (artículo 10.6 EAPV), cultura (artículo 10.17 EAPV), medios de comunicación social y publicidad (artículos 19 y 10.27 EAPV), educación (artículo 16 EAPV), empleo y formación (artículo 12.2 EAPV), negociación colectiva (artículo 10.2 EAPV), medio ambiente (artículo 11.1 a) EAPV), medio rural, vivienda y urbanismo (artículo 10.31 EAPV), transporte (artículo 10.32 EAPV), violencia contra las mujeres (reforma que afecta de forma prioritaria al área de la asistencia social, la cual encuentra su fundamento en el artículo 10.12 EAPV).

A la hora de atribuir a los Territorios Históricos sus competencias, el artículo 7 c) apartado 2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, atribuye a estos últimos el desarrollo de la condición femenina, sin perjuicio de la acción directa de las primeras.

En cuanto a las competencias de municipios y otras administraciones locales, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en el apartado 13 de su

artículo 17.1 les asigna la ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales y el apartado 27 la ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad.

Por otra parte, el Parlamento Vasco, mediante la aprobación de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, y tal y como prevé su exposición de motivos, declaró prioritaria la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de las mujeres y la adopción de las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de nuestra Comunidad, y, asimismo, asumió la tarea de impulsar una acción coordinada en la materia.

En consecuencia, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer es competente para llevar adelante la tramitación de la norma en virtud de lo establecido en el artículo 3.c) de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, así como en el artículo 2.2 c) del Decreto 214/2006, de 31 de octubre, por el que se establece su estructura orgánica y funcional.

2.2.- EXAMEN DEL PROYECTO

Nos encontramos ante un proyecto de norma de carácter general con rango de Ley, de carácter modificativo, que afecta a la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

La aprobación de la citada Ley permitió establecer y desarrollar un marco jurídico sólido que dotó a las políticas de igualdad de mayor fuerza vinculante y de más medios, recursos y peso político, lo que generó importantes avances en el camino hacia un igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de la vida.

Han pasado ya más de catorce años, y tanto los avances normativos como sociales junto con el resultado de las evaluaciones efectuadas a la Ley 4/2005 nos colocan ante un nuevo contexto que hacen precisa una revisión en profundidad del texto vigente y la necesidad de adecuar la regulación existente en esta Comunidad Autónoma a las nuevas exigencias.

En concreto, se han aprobado diversos instrumentos normativos que afectan a este ámbito.

En primer lugar, se encuentra el Convenio de 11 de mayo de 2011, del Consejo de Europa, sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (convenio de Estambul), el cual desde su entrada en vigor en el Estado español en 2014 obliga a adecuar los ordenamientos jurídicos internos para garantizar

la aplicación del convenio en su totalidad. Asimismo, ha sido desarrollado en el ámbito estatal mediante el Pacto de Estado contra la Violencia de Género suscrito en 2017, que plantea compromisos y medidas concretas para mejorar la respuesta institucional ante la violencia contra las mujeres.

El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, también ha introducido cambios significativos en la normativa estatal en materia de igualdad de mujeres y hombres, que deben ser considerados por la normativa vasca a fin de mantener la coherencia entre el ordenamiento jurídico del Estado y de la Comunidad Autónoma y de reforzar sus efectos positivos.

En el mismo sentido, la normativa de la Comunidad Autónoma se debe adaptar para dar adecuada respuesta al deber preceptivo y transversal de incorporar criterios sociales, incluidos los relativos a la igualdad de mujeres y hombres, establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Para finalizar este repaso a la evolución acaecida, se destacan la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, las cuales empujan esta reforma legislativa a fin de reforzar y complementar la prevención y la respuesta ante la violencia contra las mujeres. Es de destacar también que la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, aprobada por las Naciones Unidas en 2015, establece como quinto objetivo la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Fundamentalmente por todos los motivos expuestos se plantea la modificación de la vigente Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

En cuanto a la repercusión en el ordenamiento jurídico que esta norma puede ocasionar, se prevé la modificación de las siguientes normas:

- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca
- Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

También es posible que el ajuste de las funciones lleve a una nueva adaptación de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, y de la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, así como del Decreto 213/2007, de 27 de noviembre, por el que se regulan las unidades administrativas encargadas del impulso y coordinación de las políticas de igualdad en los departamentos del Gobierno Vasco, así como en sus organismos autónomos y entes públicos, del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, y del Decreto 214/2006, de 31 de octubre, de estructura orgánica y funcional de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Se recomienda que se efectúe un análisis sobre la necesidad de añadir nuevas disposiciones finales que completen la adecuación del ordenamiento jurídico por lo que respecta a las normas citadas que tengan rango de ley.

2.3.- TÉCNICA LEGISLATIVA

Respecto a las normas de técnica legislativa, en principio se cumple lo establecido por las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, en cuanto a las normas modificativas: título sin número ni fecha de la Ley modificada, separación del texto marco y el texto de regulación, etc.

No obstante, dada la profusión de cambios propuestos, ~~se recomienda seguir~~ **y teniendo en cuenta** la doctrina de la Comisión jurídica Asesora de Euskadi que para supuestos similares al presente dispone lo siguiente:

“En definitiva, nos hallamos ante una tercera modificación (y no segunda) de la norma referida, lo que aconsejaría la redacción de una nueva norma íntegra que incorporara todas las variaciones introducidas en la regulación a que se refiere. Hay que tener en cuenta que la norma establece requisitos y procedimientos para acceder a puestos directivos docentes y recoge baremos cuyos aspectos sufren modificaciones, lo que refuerza la conveniencia de aprobar una nueva disposición con el fin de que los destinatarios de la norma tomen un conocimiento certero de la normativa a la que sujetarse en esos procedimientos, para conseguir la seguridad jurídica requerida.”

Se recomienda la redacción de una nueva norma íntegra que incorpore el contenido de la Ley 4/2005, que se quiere preservar, con las modificaciones propuestas a aquella.

Por otra parte, en cuanto al texto de la exposición de motivos, se observa que es excesivamente amplio, se hace referencia a aspectos que son más bien propios de la memoria justificativa, como la realidad sobre la que se proyecta o la mención a otras regulaciones similares. Las Directrices de 23 de marzo de 1993, sin embargo, señalan que deben limitarse a describir, de modo breve, el origen de la norma, su finalidad y las medidas adoptadas, sobre todo las que sean novedosas, pudiendo incluso prescindirse del relato en detalle de la estructura de la norma. Por lo tanto, se aconseja su reformulación.

En el borrador se hace un uso no sexista del lenguaje, por lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

3.- TRAMITACIÓN

La tramitación prevista en el Decreto 16/2018, de 19 de octubre, del Lehendakari, de inicio del procedimiento, fue la siguiente:

1. Puesta en conocimiento de los Departamentos de esta Administración, así como a los operadores jurídicos del Gobierno, mediante la inserción del presente Decreto de Inicio en el espacio colaborativo LEGESAREA.
2. Elaboración de memoria justificativa, económica y de impacto de género.
3. Aprobación previa del Lehendakari.
4. Información pública.
5. Participación y consulta por parte de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como a las Diputaciones Forales y a Eudel.
6. Informes preceptivos y dictámenes de los órganos consultivos siguientes:
 - a) Informe de Evaluación de Impacto en Función del Género, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

- b) Informe del Departamento de Cultura sobre la incidencia de las disposiciones de carácter general en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, exigido por el artículo 2 del Decreto 128/2007, de 31 de agosto, por el que se establece el régimen al que ha de ajustarse el trámite de evacuación de informe por el Departamento de Cultura en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.
 - c) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, en virtud de lo dispuesto por el artículo 11.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en el caso de que se cree algún tipo de ente u órgano institucional.
 - d) Dictamen de la Dirección de Función Pública, por aplicación del artículo 17.a) del Decreto 71/2017 citado en relación con el artículo 6.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en el caso de que se vea afectada alguna materia de función pública.
 - e) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, en relación con el artículo 25 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
 - f) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, según dispone el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, que la regula.
7. El texto definitivo será sometido a la aprobación del Consejo de Dirección de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 8.c) del Decreto 214/2006, de 31 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, con carácter previo a su remisión al Consejo de Gobierno para su aprobación y posterior remisión al Parlamento Vasco.
8. No es necesario realizar ningún trámite ante la Unión Europea.
9. Se incorporará al expediente, además del presente Decreto de iniciación, toda la documentación correspondiente, los estudios y consultas evacuados, la Memoria económica en el sentido del apartado quinto de este Decreto y una Memoria sucinta de todo el procedimiento, con el contenido que señala el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, y a los efectos de la aprobación final por el

Consejo de Gobierno del anteproyecto de Ley, en los términos que señala el artículo 13 de la referida Ley.

No obstante, se van a producir varios cambios respecto a la tramitación que se acaba de señalar.

Así, en primer lugar, se justifica la ausencia del Informe de Evaluación de Impacto en Función del Género en que no tiene sentido su realización teniendo en cuenta que la verificación se realiza sobre el previo Informe de Impacto y en que ambos son elaborados por la misma unidad administrativa. En consecuencia, y siguiendo la doctrina marcada por la COJUAE, cabe entender que el Informe de Impacto en Función del Género cuenta con su valoración positiva desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa en materia de igualdad y de su incidencia en la igualdad de mujeres y hombres.

Por otra parte, a la vista de las modificaciones que se han ido incorporando al texto, se ha observado que es posible que sea preciso recabar más informes, en concreto se trata de los siguientes:

- a) Informe de la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional para la Mejora en la Atención a mujeres Víctimas de Maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual, de conformidad con lo dispuesto en su acuerdo quinto.
- b) Informe del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales, en virtud de lo establecido en el artículo 44.3 a) de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, y en el artículo 3 a) del Decreto 101/2010, de 30 de marzo, que regula dicho Órgano.
- c) Dictamen de la Junta Asesora de Contratación Administrativa de la CAE, según dispone el artículo 27 a).1 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- d) Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco, según dispone el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, que la regula.
- e) Dictamen del Consejo de Relaciones Laborales de Euskadi, de conformidad con el artículo 3 a) de la Ley 4/2012, de 23 de febrero, de Lan Harremanen Kontseilua / Consejo de Relaciones Laborales.
- f) Informe del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, según dispone el artículo 145.2 a) de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi.
- g) Informe del Consejo Escolar de Euskadi

- h) Dictamen de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, en virtud de lo dispuesto en el artículo 91 en relación con el 88 b) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

4.- CONCLUSIONES

Se emite informe favorable con las observaciones de adecuación del ordenamiento jurídico y de técnica legislativa señaladas.

En Vitoria-Gasteiz, a 8 de julio de 2019

Fdo.: Izaskun Fernández Otegi
Responsable de la Asesor/a Jurídica