



INFORME JURÍDICO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA

En fecha 26 de marzo de 2018, se ha recibido en este Gabinete Jurídico, a través de la Vicepresidencia Primera de la Junta de Comunidades, petición (DICEA n.º IA-49-2018) de la Dirección del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, relativa al asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el siguiente informe.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Antecedentes. Mediante autorización de 18 de octubre de 2017, se da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley. Consta en el plan normativo de 2017 de la Junta de Comunidades la elaboración de esta ley, publicado dicho plan en el portal de transparencia.

En fecha 2 y 4 de abril se introducen modificaciones tanto en la petición del informe como en el contenido del expediente que obligan a modificar el plazo de emisión del informe solicitado. Posteriormente, se vuelve a ampliar el expediente administrativo y a introducir una modificación sustancial del texto del anteproyecto.

SEGUNDO: Expediente. Se ha remitido al Gabinete Jurídico una serie de documentación que conforma el expediente administrativo del anteproyecto de ley.





Compone el expediente la siguiente documentación:

1. Autorización a la iniciativa para la elaboración del anteproyecto de ley, de 18 de octubre de 2017.
2. “Anteproyecto de Ley para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha”.
3. Consulta pública previa sobre el anteproyecto de ley, de 16 de noviembre de 2017 del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.
4. Resolución de 22/11/2017, del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, por la que se dispone la apertura de un período de información pública sobre el anteproyecto de ley para una sociedad libre de violencia de género en Castilla-La Mancha. [2017/14095]
5. Alegaciones:
 - Sendas alegaciones de Izquierda Unida (IU) de 28 y 30 de noviembre de 2017.
 - Alegaciones formuladas por doña Rus Garvi, el 11 de diciembre de 2017.
 - Alegaciones formuladas por doña Rosario Alises, el 27 de diciembre de 2017.
 - Alegaciones formuladas por doña Clorinda Tejada el 27 de diciembre de 2017.
 - Alegaciones formuladas por doña María Elena Arenas Cruz el 28 de diciembre de 2017.
 - Alegaciones formuladas por la “Plataforma Libres para Educar a Nuestros Hijos”, el 28 de diciembre de 2017.
 - Alegaciones remitidas por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte el 20 de diciembre de 2017.
 - Informe de la Secretaría General de Bienestar Social de 16 de enero de 2018.
 - Informe de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo de 15 de diciembre de 2017.





6. Certificación de la Inspección General de Servicios de 28 de febrero de 2018, acreditativo del periodo de información pública.
7. Certificación de la Secretaria del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha de 20 de diciembre de 2017.
8. Dictamen 20/2017, de Del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, de 21 de diciembre, que lleva anejos cuatro votos particulares. Uno emitido por la Confederación Católica de Padres de Familia de Castilla-La Mancha. Y otro de don Jose David Sánchez-Beato Ruíz, en representación de las escuelas católicas de Castilla-La Mancha. Otro por FSIE-CLM, y el último por doña Araceli Martínez Esteban, representante del Instituto de la Mujer.
9. Informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, relativo a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública de elaboración del anteproyecto de ley, de 16 de febrero de 2018.
10. Informe de evaluación de impacto de violencia de género de 23 de marzo de 2018.
11. Informe del Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha al borrador del anteproyecto de ley, de 23 de marzo de 2018.
12. Memoria justificativa de los objetivos, conveniencia, incidencia y evaluación económica del anteproyecto de ley, de la Dirección del Instituto de la Mujer, de 23 de marzo de 2018.
13. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 3 de abril de 2018, al anteproyecto de ley, en aplicación del artículo 23.1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha.

Recibido el citado nuevo expediente administrativo que consta de 151 folios y 32 documentos, donde faltan las alegaciones y el informe del Consejo Regional de Municipios, siendo el resto de la documentación conforme. Se observa en esta remisión las normas del artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de





octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante).

Dicho expediente fue ampliado con:

- Informe de seguimiento de la Ley 5/2001, del año 2016.
- Pacto de Estado en materia de violencia de género.
- Memoria final del Anteproyecto de Ley, de 17 de abril de 2018.

A estos hechos le son de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: Del ámbito competencial. El anteproyecto de ley cita en la Exposición de Motivos el título estatutario competencial del artículo 31.1.20^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto), en adelante, EACLM, y su artículo 4. En la Disposición Adicional Cuarta establece, sin embargo, una relación completa de los títulos competenciales que supone la promulgación de esta ley, dada la gran transversalidad de las medidas que contiene y la diversidad de áreas de actuación pública que afecta. En este sentido:

- Contiene la ley medidas relacionadas con la autoorganización, al regular cuestiones del personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades (artículo 31.1.1^a del EACLM).
- En tanto se regula el acceso a la vivienda, la ley ha de basarse también el artículo 31.1.2^a.
- En la medida en que se fomenta la investigación: artículo 31.1.17^a EACLM
- Se ejercitan competencias relativas a la protección y tutela de menores en tanto en cuanto son tenidos como víctimas de violencia de género y se prevén una serie de derechos (artículo 31.1.31^a del EACLM).





- Las previsiones en materia de radio y televisión implican el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 32.9 del EACLM.
- Puesto que afecta a las relaciones laborales: artículo 33.11 del EACLM.
- Al implicar la observancia de los tratados internacionales dentro del ámbito territorial de la Región, debe invocarse el artículo 34 del EACLM
- La ley contempla la adopción de medidas enfocadas a la educación, y es por ello que se ejerce la competencia del artículo 37 del EACLM.

El anteproyecto de ley, como indica el informe del Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer, así como la Memoria Final, tiene por objeto actuar, desde un prisma exclusivamente administrativo, frente a la violencia de género. Aquellos preceptos que entran a definir, a los meros efectos de la ley, la violencia de género, y en particular sus manifestaciones, en tanto que se incardinan dentro de las recomendaciones del Pacto de Estado, y que, como indica el texto de la norma y la memoria relativa a los principios de buena regulación, no suponen una invasión competencial, son respetuosas con la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.1ª de la CE y las Leyes Orgánicas 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; y 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Así, la propia Exposición de Motivos advierte que esta ley es de índole administrativa.

SEGUNDA: De la tramitación. Conforme al artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, (en consonancia con el artículo 12 del EACLM), el Consejo de Gobierno puede ejercer la iniciativa legislativa mediante la presentación a las Cortes Regionales de proyectos de ley.





En cuanto a la competencia para elaborar el anteproyecto de ley para una sociedad libre de violencia de género en Castilla-La Mancha, examinados los artículos 1.2, 2.a), 3.8 y 8.2.a) de la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, de Creación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, y el Decreto 252/2003, de 29 de julio, por el que se regula la organización y funciones del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, modificado por el Decreto 34/2016, de 27 de julio. Vistos el artículo 3.2.a) del Decreto 80/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Autorización del Vicepresidente Primero de 18 de octubre de 2017, el Instituto de la Mujer es competente para la elaboración y elevación al Consejo de Gobierno del anteproyecto de ley sometido a informe.

Constatada la autorización del Vicepresidente Primero para el ejercicio de la iniciativa legislativa, conforme al artículo 36.2 de la Ley 11/2003, se recabaron aquellos informes que son necesarios para la elaboración de la norma.

Del mismo modo, conforme al citado artículo 36.2 de la Ley 11/2003, y el artículo 133 de la Ley 39/2015, se abrió un trámite de información pública tal como consta en la documentación que obra en el expediente administrativo. Se ha podido tener acceso al contenido de las alegaciones que diversos particulares y personas jurídicas han hecho al anteproyecto de ley. También se ha podido consultar los informes solicitados a aquellas Consejerías que por razón de la competencia ejercitada en el anteproyecto de ley, tuvieran algo que aportar al respecto. Consta igualmente en el expediente el informe elaborado por el Instituto de la Mujer sobre las alegaciones que se han hecho durante el periodo de información pública.





Son informes preceptivos, que se han recabo, los siguientes:

- De acuerdo con el artículo 5.1.b) del Decreto 7/2008 de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, se ha incorporado el Dictamen que obra en el expediente, en tanto que el anteproyecto de ley afecta a las enseñanzas impartidas en los centros de educación de titularidad de la Junta de Comunidades, y afecta también a los currículos de las asignaturas.
- Conforme al artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, se ha remitido certificado del secretario del Consejo Regional de Municipios, órgano colegiado que debe emitir informe preceptivo habida cuenta que en el apartado institucional se incide en la colaboración entra las Administraciones Locales y la Regional. No consta el informe, pero sí una certificación diciendo que se ha emitido y que es favorable al anteproyecto. No obstante, debe incorporarse al expediente, pues el mismo será objeto de publicidad en virtud de la normativa sobre transparencia (Ley [CLM] 4/2016) y es obligada su publicación.
- El artículo 23.1 de la Ley 1/2017, de 21 de diciembre de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha exige informe favorable de la Dirección General de Presupuestos para todo proyecto de disposición de carácter general, que implique gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros. A la vista de la memoria justificativa de 23 de marzo del corriente emitida por el Instituto de la Mujer y que consta en el expediente, se evidencia dicha circunstancia y el anteproyecto cuenta con dicho informe favorable.
- Se requiere también el presente informe preceptivo por el Gabinete Jurídico (artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013).

Una vez superados los trámites expuestos, podrá elevarse al Consejo de Gobierno quien adoptará las consultas y trámites para su posterior tramitación,





siendo requisito ineludible el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (artículos 35.2 y 54.3 de la Ley 11/2003).

TERCERA: Del Contenido del anteproyecto. El texto sometido a informe lo constituye el anteproyecto de una ley transversal, que pretende incidir en una pluralidad de aspectos de la vida en sociedad en Castilla-La Mancha. Por ello, a lo largo del texto se puede apreciar una fuerte vis expansiva tanto de sus conceptos como de sus regulaciones, que buscan dotar de una mayor protección a la mujer frente a la violencia de género, pero que tiene también importantes consecuencias legales. Las consideraciones jurídicas que a continuación se exponen, van referidas exclusivamente a aquellos preceptos en los que el Gabinete Jurídico plantea observaciones.

El texto legal comprende las siguientes partes:

- 1º. Parte Expositiva o Exposición de Motivos
- 2º. Parte Dispositiva o Articulado, ordenándose en cinco títulos los treinta y cinco artículos de que se compone.
- 3º. Parte Final, que comprende dos Disposiciones Adicionales, una Derogatoria y seis Finales.

1. La Exposición de Motivos.

En esta parte del anteproyecto, se expresan los motivos que llevan a promulgar la ley: proteger a la mujer de la violencia machista.

Fijado el punto de partida, el texto comienza (párrafo I) desarrollando la situación a la que se enfrenta la mujer, y la respuesta institucional dada. El párrafo II nos expone el conjunto de acuerdos internacionales que han buscado





fortalecer la protección de la mujer en el mundo, los pasos que se han dado en España, comenzando por la Leyes Orgánicas 1/2004 y 3/2007 y remarcando las recientes modificaciones legislativas acometidas en materia de la protección de la infancia. El párrafo III glosa las actuaciones que ha emprendido la Junta de Comunidades en el ámbito de sus competencias, citando el antecedente legislativo inmediato que es la Ley regional 5/2001. Finalmente, el párrafo IV establece la fundamentación del anteproyecto de ley, y la estructura que presenta con los hitos más destacados en la nueva regulación.

2. El articulado.

En relación con la parte dispositiva del anteproyecto de ley, se hacen observaciones a los siguientes artículos, no constituyendo las mismas obstáculo jurídico.

Artículo 7. Títulos habilitantes. La denominación empleada nos habla de una serie de títulos con los que se podrá acceder al sistema de ayudas y recursos que pone a disposición el Instituto de la Mujer para combatir la violencia de género. Por un lado, como sugerencia de redacción, consideramos que el título debería ser “títulos habilitantes para el acceso a las medidas administrativas de esta ley”, pues se trata de subrayar en el propio título el límite al alcance de dichos títulos.

Por otro lado, partiendo de que el único título absolutamente garante de la existencia de violencia de género es la sentencia condenatoria penal firme, una redacción alternativa, que se propone, siguiendo el modelo andaluz, sería la redacción en la que se plantea como título principal la sentencia condenatoria penal firme, y subsidiariamente en casos de urgencia los demás títulos indicados en el artículo 7.





Por otro lado, respecto del título meramente administrativo que representa el informe del Instituto de la Mujer, como sugerencia, y para reforzar las garantías de independencia, podría ser conveniente introducir un segundo filtro, como pueda ser un informe del servicio de salud pública.

La razón última de estas observaciones que se realizan desde esta unidad estriba en que, sin perjuicio de considerar prioritario un texto de este tipo que permita abordar, con carácter integral, el fenómeno de la violencia de género, acometiendo más medidas que las meramente protectoras de la mujer (por ejemplo, las medidas educativas), no es menos cierto que no se pueden desconocer los derechos fundamentales reconocidos en un Estado de Derecho, y, en este sentido, desde este Gabinete entendemos que se debe ser escrupuloso con el derecho a la presunción de inocencia.

Se trata de encontrar un justo equilibrio entre las necesidades de protección de las víctimas y el derecho del presunto autor a que ciertos títulos, que sólo deberían ser utilizados en este ámbito, puedan ser esgrimidos como medio de prueba en otros ámbitos.

No obstante, las presentes observaciones no constituyen un impedimento de tipo jurídico respecto al contenido del anteproyecto.

CUARTA: Principios de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Un sugerencia que formulamos como principio de buena regulación en éste y en otros proyectos normativos que elabore la Administración Regional, y que en este caso se concentra en el Título Tercero del anteproyecto, esto es, en relación con las medidas de protección y atención a las víctimas de violencia de género, es la falta de previsión de un techo





presupuestario a las ayudas económicas directas y al resto de medidas que suponen una repercusión económica para las arcas públicas pues, si bien es verdad que es una prioridad de la política regional, no se debería desconocer que todas las leyes, todas las normas reglamentarias y medidas administrativas deberían reconocer, como cláusula general limitativa, el límite máximo que representa el artículo 135 de la CE y la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El argumento justificativo, extensible a todas las normas, estriba en que si las prestaciones reconocidas en las leyes, en vez de presentarse como prestaciones condicionadas a disponibilidades presupuestarias en cada ejercicio económico, se configuran, *ex lege*, desde el mismo nacimiento de la norma, en prestaciones garantizadas o derechos subjetivos perfectos, de manera que pueda invocarse ante los tribunales directamente esos derechos reconocidos por una ley, posteriormente la Administración no podrá oponer ante dichos órganos jurisdiccionales que la situación económica no lo permite, pues ya existiría un título legal directamente invocable, directamente exigible; de manera que los llamados principios rectores de la política social y económica del Título tercero de la CE de 1978, que en principio no son directamente protegibles, si son reconocidos con carácter absoluto y sin límite presupuestario alguno en una ley, novaría su condición de principio rector para convertirse en auténtico derecho público subjetivo, exigible directamente ante los tribunales frente a la Administración.

Lo argumentado conecta con los principios de buena regulación, establecidos en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPAC, donde prevé tener en cuenta estos aspectos.

Por razón de todo lo anteriormente expuesto, se emiten las siguientes:





CONCLUSIONES

- Primera.-** El expediente se considera tramitado conforme a Derecho.
- Segunda.-** En cuanto al ámbito competencial, la norma es respetuosa con los títulos competenciales del Estado pues limita sus efectos a la propia ley autonómica.
- Tercero.-** Respecto al contenido dispositivo de la norma, se informa favorablemente.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante, V.I. decidirá.

En Toledo, a 25 de abril de 2018.

La Letrada del Gabinete Jurídico

El Letrado del Gabinete Jurídico

María Barahona Migueláñez

Daniel Corredor Román

Vº Bº DE LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Araceli Muñoz de Pedro

