



## SR. LEHENDAKARI

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 8 de enero de 2020, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 217/2019, relativa al **anteproyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres (Ref.: DNCG\_LEY\_2839/18\_47)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Iriarte Irureta.

### **PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

### **VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

### **VOCALES:**

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M<sup>a</sup> Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.<sup>a</sup> Miren Izaskun Iriarte Irureta.

### **SECRETARIO:**

D. Jesús M<sup>a</sup> Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N° 3/2020

### ÍNDICE

ANTECEDENTES.....	3
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO.....	4
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN .....	20
CONSIDERACIONES.....	21
I    El proceso de elaboración.....	21
II   Título competencial y marco normativo .....	29
III  Análisis del contenido del anteproyecto .....	37
A)  Observaciones a la exposición de motivos .....	37



B) Observaciones al articulado .....	38
Artículo 2.- Ámbito de aplicación .....	38
Artículo 3.- Principios generales .....	40
Artículos 5 a 7.- De la Administración de la Comunidad Autónoma, de las administraciones forales y de la administración local .....	41
Artículo 10.- Administraciones forales, locales y otras instituciones públicas (estructuras de igualdad).....	43
Artículo 11.- Unidades para la igualdad de mujeres y hombres .....	44
Artículo 13.- Coordinación interdepartamental.....	44
Sección 3ª. Órganos de coordinación institucional: Comisión Interinstitucional (artículo 12) y Comisión Interdepartamental (artículo 13).....	45
Artículo 14.- Financiación.....	45
Artículo 15.- Planes para la igualdad de mujeres y hombres .....	47
Artículo 17.- Capacitación del personal de los poderes públicos vascos.....	48
Artículo 19.- Evaluación previa de impacto en función del género y medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.....	51
Artículo 21.- Contratación pública y subvenciones.....	53
Artículo 22.- Planes sectoriales y/o estratégicos .....	58
Artículo 28.- Enseñanza no universitaria .....	58
Artículo 37.- Servicios de empleo.....	58
Artículo 40.- Planes y políticas de igualdad de mujeres y hombres .....	58
Artículo 43.- Salud laboral .....	60
Artículo 48.- Adecuación de las estructuras del empleo y transformación de la cultura y práctica empresarial.....	61
Artículo 50.- Disposiciones generales - violencia machista contra las mujeres .....	61
Artículo 51.- Investigación, registro y difusión de datos .....	66
Artículo 54.- Disposiciones generales.....	67
Artículo 55.- Atención sanitaria.....	67
Artículo 58.- Vivienda, inserción laboral y ámbito educativo .....	68
Artículo 60.- Acceso a la justicia.....	69
Artículo 61.- Derecho a la reparación.....	69
Artículo 79.- Sanciones .....	71
Disposición derogatoria.....	73
Disposiciones finales .....	74
C) Observaciones de técnica normativa.....	74
CONCLUSIÓN.....	78



## ANTECEDENTES

1. Por Decreto 39/2019, de 20 de diciembre (con entrada el día 23 siguiente), el Lehendakari solicita a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que dictamine el anteproyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de mujeres y hombres.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y del citado decreto de solicitud, consta de los siguientes documentos relevantes:
  - a) 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.
  - b) 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.
  - c) Memoria técnica justificativa, de 24 de junio de 2019.
  - d) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 2 de julio de 2019.
  - e) Informe jurídico de 8 de julio de 2018.
  - f) Informe 17/2019, de 2 de agosto, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública.
  - g) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 18 de julio de 2019.
  - h) Informe preceptivo 11/2019 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, de 9 de septiembre de 2019.
  - i) Informe de 3 de octubre de 2019 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Euskadi al anteproyecto de Ley de segunda modificación de la Ley para la igualdad de mujeres y hombre.
  - j) Dictamen 14/19, de 4 de octubre, del Consejo Económico y Social Vasco.
  - k) Informe del Consejo de Relaciones Laborales, de 7 de octubre de 2019.



- l) Informe sobre la consulta pública y las aportaciones realizadas por la sociedad civil, de octubre de 2019.
- m) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de 14 de noviembre de 2019.
- n) Memoria económica del anteproyecto, de 8 de noviembre de 2019.
- o) Memoria sucinta, de 8 de noviembre de 2019.
- p) Acta de la reunión de 18 de noviembre de 2019 entre la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y el Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde (en adelante, Emakunde).
- q) Memoria económica modificada, de 22 de noviembre de 2019.
- r) Anexo específico del artículo 18.3 de la Ley 2/2006, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.
- s) Informe nº 48/2019, de 26 de noviembre, de la Dirección de Función Pública.
- t) Segunda memoria sucinta, de 22 de noviembre de 2019.
- u) Informe de impacto en función del género, de 28 de noviembre de 2019.
- v) Informe de impacto en la empresa, de 10 de diciembre de 2019.
- w) Informe de diciembre de 2019 sobre las aportaciones de los departamentos del Gobierno Vasco y otras administraciones públicas.
- x) Informe de diciembre 2019 de sistematización de las aportaciones realizadas por las entidades y órganos consultivos.
- y) Informe de la Dirección de Presupuestos de 16 de diciembre de 2019.
- z) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE) de 20 de diciembre de 2019.
- aa) Memoria sucinta final, de 20 de diciembre de 2019.

### **DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO**

3. Previamente a la presentación del contenido del anteproyecto resulta oportuno apuntar que, en origen, su cometido se centraba en la erradicación de la violencia contra las mujeres, tal y como se recogía en el Programa legislativo de la XI Legislatura del Gobierno Vasco. Sin embargo, posteriormente se opta por incluir la propuesta de modificación legal en el seno de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de



mujeres y hombres (en adelante, Ley 4/2005), cuyo título II, relativo a las medidas para promover la igualdad en diferentes áreas de intervención, ya dedica su capítulo VII, de manera específica, a la violencia ejercida contra las mujeres.

4. El anteproyecto sometido a consulta consta de exposición de motivos, noventa artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.
5. La **Exposición de Motivos** realiza un repaso de los avances producidos en materia de igualdad de hombres y mujeres desde la aprobación de la Ley 4/2005, si bien incide en la necesidad de seguir actuando contra la discriminación de género y, de manera especial, contra la expresión más radical de la desigualdad: la violencia de género. Además de aludir a las novedades normativas a las que el anteproyecto responde, se presentan los contenidos de la ley en materia de: la formación obligatoria; la sensibilización; el empoderamiento de las mujeres y su participación en las políticas públicas; la interseccionalidad; la transparencia y la rendición de cuentas; el refuerzo de los recursos destinados a la igualdad de género y el liderazgo de los organismos y servicios para la igualdad; las subvenciones públicas; la contratación; los estándares de calidad de las políticas de igualdad; y la violencia de género, la atención y la reparación a las víctimas.
6. El **artículo primero** incluye en el objeto de la ley del artículo 1 el empoderamiento de las mujeres y la finalidad de la ley de eliminar la desigualdad estructural y todas las formas de discriminación por razón de sexo, incluida la violencia machista contra las mujeres.
7. El **artículo segundo** amplía el ámbito de aplicación fijado en el artículo 2, de manera que, además de los principios generales del artículo 3 y de los artículos 16 –adecuación de las estadísticas y estudios–, 18.4 –uso de lenguaje no sexista– y 23 –presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos directivos y colegiados–, también serán de aplicación a todos los poderes públicos vascos –“toda institución y organización que integre el sector público institucional vasco”– las siguientes previsiones del anteproyecto:
  - a) El Parlamento Vasco, las Juntas Generales, el Ararteko y la Universidad del País Vasco elaborarán sus propios planes para la igualdad de mujeres y hombres (artículo 15.6).
  - b) En materia de formación:
    - Proveer formación básica, progresiva, permanente y obligatoria en materia de igualdad de mujeres y hombres (artículo 17.1).
    - Garantizar que la formación se realice dentro de la jornada laboral y no compute a los efectos del cálculo de las horas anuales que con carácter general se disponen para la formación (artículo 17.2.a).



- Identificar las competencias requeridas en materia de igualdad de género en cada puesto tipo y elaborar y aplicar los correspondientes planes de formación (artículo 17.2.b).
  - Realizar actividades de formación y sensibilización para sus cargos públicos (artículo 17.2.c).
  - Integrar la perspectiva de género en la formación de todo tipo (artículo 17.3).
  - Incluir contenidos sobre la igualdad de mujeres y hombres en los temarios de los procesos de selección para el acceso y promoción al empleo público y, en su caso, en la provisión de puestos, contenidos relativos a la igualdad y su aplicación al ámbito de la Administración en concreto al que se opte (artículo 17.6).
- c) Tener en cuenta de manera activa la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de normas, planes, programas, en las subvenciones, en la contratación y en los actos administrativos (artículo 18.1).
- d) Incluir en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público (artículo 20.1):
- La priorización de las mujeres, en caso de existir igualdad de capacitación, en los cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de las mujeres sea inferior al 40 %, salvo justificadas excepciones.
  - La representación equilibrada de mujeres y hombres en los tribunales de selección.
  - A los efectos de la valoración de la experiencia profesional, que los baremos de méritos tengan en cuenta el tiempo transcurrido en situación de excedencia por cuidado de familiares o por violencia de género, de reducción de jornada o permisos por maternidad, paternidad o por conciliación corresponsable de la vida personal, familiar y laboral, o de permisos por razón de violencia de género.
  - Medidas para la debida protección de la maternidad. En los procesos con ejercicios o pruebas de llamamiento único u otras actuaciones que requieran la presencia de las personas candidatas, las situaciones de embarazo, parto o lactancia, debidamente acreditadas, podrán conllevar la modificación las circunstancias de tiempo o lugar de la celebración del acto.



- e) Garantizar la representación equilibrada de mujeres y hombre en los jurados para la concesión de un premio promovido o subvencionado por la Administración (artículo 20.2).
- f) La representación equilibrada de mujeres y hombres en los tribunales, jurados u órganos afines de más de cuatro integrantes se produce cuando cada sexo está representado al menos al 40 %. En el resto, cuando los dos sexos están representados (artículo 20.3).
- g) En materia de contratación:
- Incorporar la perspectiva de género en la contratación pública, incluyendo, entre otras, cláusulas para la igualdad de género en los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución, salvo que objetivamente se justifique que el objeto del contrato no tiene impacto en la situación de mujeres y hombres, y porque no sea posible incorporar este tipo de cláusulas (artículo 21.1).
  - Se podrá incluir expresamente en la definición del objeto del contrato una mención específica a la igualdad cuando la perspectiva de género constituya una característica técnica del objeto contractual (artículo 21.2).
  - Excluir del procedimiento de contratación a quienes incurran en la prohibición de contratar prevista en la legislación básica, por no contar con un plan de igualdad, en su caso, o por delitos o por sanciones firmes por infracción muy grave en materia de igualdad de mujeres y hombre (artículo 21.3).
  - Exigir como requisito de solvencia técnica o profesional la experiencia, los conocimientos o la formación en materia de igualdad cuando el objeto contractual requiere aptitudes específicas en materia de igualdad (artículo 21.4).
  - Incluir en los pliegos de contratación, salvo que objetivamente se justifique que el objeto del contrato no está relacionado con la igualdad (artículo 21.5):
    - (i) Criterios de adjudicación para la igualdad de mujeres y hombres, con una ponderación al menos del 5 % del total del baremo.
    - (ii) Al menos una condición especial de ejecución relacionada con la igualdad de mujeres y hombres, más allá de la garantizar un uso no sexista en todo tipo de lenguaje o imágenes.



- Recoger en el Registro de Personas Licitadoras y Empresas Clasificadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi información desglosada en función del sexo, al menos, del número de:
    - (i) Personas titulares de las personas jurídicas y de las personas que componen sus órganos de administración o dirección (artículo 21.6.a).
    - (ii) Personas trabajadoras y su retribución media, distribuida por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor (artículo 21.6.b).
  - Verificar el cumplimiento efectivo de las cláusulas de igualdad del pliego:
    - (i) La contratista deberá acreditar la correcta ejecución de dichas cláusulas, presentando la documentación pertinente sin que medie requerimiento previo (artículo 21.7.a).
    - (ii) Los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución relativas a la igualdad de género tendrán la consideración de obligaciones contractuales esenciales en los pliegos, por lo que su incumplimiento tendrá el carácter de grave y, en ese caso, el órgano de contratación podrá, o bien resolver el contrato, o bien continuarlo con la imposición de penalidades, o acordar su prórroga si esta estuviera prevista (artículo 21.7.b).
    - (iii) La unidad encargada del seguimiento y ejecución del contrato podrá recabar el asesoramiento del órgano competente en materia de igualdad de su respectiva administración (artículo 21.7.c).
- h) En materia de subvenciones públicas:
- Incorporar la perspectiva de género en las subvenciones públicas, incluir medidas para promover la igualdad entre los criterios de valoración, salvo que mediante informe motivado se justifique que la subvención no tiene impacto de género. Dicho informe se remitirá al órgano competente en materia de igualdad para recabar su parecer (artículo 21.8).
  - No conceder ayudas o subvenciones a actividades que sean discriminatorias; ni a personas sancionadas penal o administrativamente por cuestiones de igualdad de género durante el periodo de la sanción; ni a empresas que no tengan un plan de igualdad o medidas contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, cuando sea obligatorio de acuerdo con la normativa aplicable (artículo 21.9).





- En el procedimiento para la concesión de subvenciones:
  - (i) Cuando la igualdad de mujeres y hombres sea un aspecto relevante a la vista del objeto de la subvención, exigir la acreditación de la trayectoria en materia de igualdad; o que entre sus fines estatutarios, finalidad social u objetivo fundacional figure la promoción de la igualdad; o que las personas que lleven a cabo la actividad subvencionada posean una formación específica en materia de igualdad (artículo 21.10.a).
  - (ii) Valorar con al menos un 5 % del baremo de los criterios de valoración las cuestiones relacionadas con la igualdad, salvo que objetivamente se justifique que tal porcentaje sea desproporcionado en relación con el impacto de la subvención en la situación de mujeres y hombres (artículo 21.10.b).
  - (iii) Establecer obligaciones en materia de igualdad (artículo 21.10.c).
  - (iv) En las memorias justificativas, las entidades beneficiarias deberán aportar información desglosada por sexo de las personas beneficiarias, de las personas titulares de la entidad y de su plantilla y, en su caso, también de la entidad que se haya contratado para la prestación de la actividad subvencionada (artículo 21.10.d).
- Establecer indicadores de seguimiento y de resultado (artículo 21.10).
- Deber de las beneficiarias de acreditar el cumplimiento efectivo de las cláusulas de igualdad, de aportar y justificar la documentación para su verificación y someterse a actuaciones de comprobación (artículo 21.11).
- i) En los planes sectoriales y estratégicos, incluir medidas para promover la igualdad salvo que se justifique, mediante informe motivado, que carece de impacto de género. Ese informe será remitido al órgano u organismo competente en materia de igualdad para recabar su parecer. Las memorias o evaluaciones de estos planes aportarán información desglosada por sexo de los indicadores de evaluación previstos, así como de las personas beneficiarias de las medidas desarrolladas en los mismos (artículo 22).
- j) En la participación sociopolítica, además de promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos directivos y colegiados (artículo 23.1), los poderes públicos vascos velarán por una cobertura mediática de quienes ejercen cargos políticos no sexista ni estereotipada en función del género, equitativa y equilibrada (artículo 23.2).



- k) Sin perjuicio de su posible tipificación como delito, se considera acoso por razón de sexo en el trabajo cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado dirigido contra una persona por razón de su sexo y con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona o de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Cuando dicho comportamiento sea de índole sexual se considera acoso sexual (artículo 43.3)
  - l) Garantizar para su personal permisos iguales e intransferibles en caso de nacimiento, adopción y acogimiento para ambos progenitores y promover, en el marco de sus competencias, la aplicación de dichos permisos en el sector privado (artículo 48.3).
8. Además de lo ya avanzado, de aplicación a todos los poderes públicos vascos en virtud del artículo 2.3, el proyecto aporta las siguientes novedades.
  9. Los **artículos tercero a duodécimo** modifican el artículo 3 relativo a los principios generales: añaden los principios de internacionalización, empoderamiento de las mujeres, participación, innovación, transparencia y rendición de cuentas; introduce la distinción entre el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, así como el enfoque interseccional; incluye el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado como un elemento central de las políticas públicas; y se desarrolla el principio de representación equilibrada, concretándose que se aplicará en el nombramiento de jurados, tribunales de selección y demás órganos administrativos pluripersonales, en la designación de cargos públicos y de personas integrantes de los consejos de administración de las sociedades públicas y de los órganos de gobierno de las entidades que integran el sector público vasco, si bien prevé, asimismo, posibles supuestos de excepción.
  10. Los **artículos decimotercero a decimoctavo** asignan nuevas funciones a las ya recogidas en los artículos 5, 6 y 7 para la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, Administración General) y para las administraciones forales y local, respectivamente. Se trata, fundamentalmente, de atribuir a la Administración General la coordinación general, y a las tres administraciones la función de promover el empoderamiento de las mujeres y la conciliación corresponsable en sus correspondientes niveles territoriales. Asimismo, explicita la función de las administraciones forales y locales para elaborar sus propias normas, instrucciones y directrices en el marco de la Ley 4/2005 y de sus normas de desarrollo; y añade, por una parte, que, además de la Administración General, también las diputaciones forales proveerán la asistencia técnica en materia de igualdad requerida por las administraciones locales, y, por otra parte, que los poderes públicos vascos facilitarán la constitución de mancomunidades, cuadrillas o agrupaciones, por parte de administraciones locales con menor capacidad económica y de gestión, para el ejercicio efectivo de las funciones en materia de igualdad a las administraciones locales.



11. El **artículo decimonoveno** explicita en el artículo 9 que Emakunde es también el organismo encargado del impulso, asesoramiento, planificación y evaluación de las políticas relativas a la violencia machista contra las mujeres.
12. Los **artículos vigésimo a vigésimo tercero** modifican el artículo 10 relativo a los organismos de igualdad en las administraciones forales y locales. En primer lugar, se incluye en el título la referencia a “otras instituciones públicas”. En segundo lugar, incluye explícitamente la función de planificación y la materia de la violencia machista contra las mujeres en el ámbito de responsabilidad de las entidades, órganos o unidades administrativas responsables de la igualdad de género de las administraciones forales y locales, además de la función de elaborar las normas, instrucciones y directrices pertinentes. Por último, se añaden dos nuevos párrafos: uno relativo al deber de dotar estas estructuras administrativas con personal y recursos suficientes y una posición orgánica y una relación funcional adecuada, y otro por el que, en el marco de sus competencias, el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, el Ararteko y la Universidad del País Vasco dispondrán de una estructura especializada con personal suficiente.
13. Los **artículos vigésimo cuarto a vigésimo séptimo** modifican el artículo 11 dedicado a las unidades para la igualdad de mujeres y hombres de la Administración General: se introduce la posibilidad de que se creen también direcciones, y que las direcciones o unidades tengan personal y recursos suficientes y una posición orgánica y una relación funcional adecuada; los organismos autónomos y demás entes públicos adscritos a la Administración General con más de 25 personas empleadas deberán tener una unidad administrativa para la igualdad de hombres y mujeres; y, en el ámbito foral y local, corresponde a las administraciones forales y locales la creación y regulación de estas unidades en sus respectivas organizaciones.
14. Los **artículos vigésimo octavo y vigésimo noveno** modifican el artículo 13, de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, sustituyendo su título por el de “Coordinación interdepartamental”, y añadiendo un párrafo tercero que prevé el establecimiento de estructuras o espacios de coordinación interdepartamental también en las administraciones forales y locales, en el marco de sus competencias.
15. El **artículo trigésimo** modifica el artículo 14 relativo a la financiación para integrar la perspectiva de género en los presupuestos públicos de las administraciones públicas vascas y para que se dedique al menos el 1 % de los mismos a políticas de igualdad de mujeres y hombres.
16. El **artículo trigésimo primero** da una nueva redacción al artículo 15 relativo a los planes para la igualdad de mujeres y hombres. Se identifican los contenidos y los cauces de participación para la elaboración de los planes de igualdad de la Administración General, las diputaciones forales y los ayuntamientos; se prevé la incorporación de estos planes



de igualdad a la planificación estratégica de las administraciones en cuestión, así como la adopción por parte del Parlamento Vasco, las Juntas Generales, el Ararteko y la Universidad del País Vasco de sus correspondientes planes de igualdad, en el marco de sus competencias y de sus especificidades.

17. El **artículo trigésimo segundo** explicita en el artículo 16, relativo a las estadísticas y a los estudios, que cualquier actividad que suponga recogida de datos referidos a las personas han de incorporar, obligatoriamente, la variable “sexo”.
18. El **artículo trigésimo tercero** da una nueva redacción al artículo 17, sobre formación, que, además de lo anteriormente mencionado en artículo segundo, delimita las funciones del personal técnico de igualdad, su adscripción al Grupo A de clasificación profesional, así como su dedicación exclusiva, salvo justificadas excepciones.
19. El **artículo trigésimo cuarto** matiza el artículo 18 relativo a las disposiciones generales en materia de medidas para promover la igualdad en la normativa y la actividad administrativa.
20. El **artículo trigésimo quinto** también da una nueva redacción al artículo 19 de evaluación previa de impacto: se incluye en el título “y medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad”, y fusiona asimismo el artículo 21, “Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer”; se amplía a las administraciones forales y locales la realización de la evaluación previa de impacto de género de los proyectos de norma o acto administrativo; los planes que tengan naturaleza jurídica de disposiciones de carácter general, especialmente los territoriales y urbanísticos, también serán objeto de evaluación previa de impacto; los proyectos de normas de la Administración General serán informados por Emakunde y, en el caso de las administraciones forales y locales, por sus órganos de igualdad correspondientes; las medidas a adoptar resultantes de la evaluación previa serán objeto de seguimiento por parte del órgano promotor, que deberá, a su vez, dar cuenta de ello al órgano u organismo competente en materia de igualdad de su respectiva administración; el Parlamento Vasco y las Juntas Generales han de adoptar medidas para evaluar el previsible impacto de las proposiciones de ley y de normas forales a fin de incluir medidas para promover la igualdad.
21. El **artículo trigésimo sexto** se refiere al artículo 20 sobre medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad; el **artículo trigésimo séptimo** modifica el artículo 21 sobre el informe de Emakunde; el **artículo trigésimo octavo** da una nueva redacción al artículo 22, y el **trigésimo noveno** añade un párrafo al artículo 23 sobre participación sociopolítica. Los contenidos de estos artículos se han presentado en el marco del artículo segundo.



22. El **artículo cuadragésimo** matiza el artículo 24 relativo a las asociaciones y organizaciones e incluye el deber de las administraciones públicas vascas de facilitar la participación ciudadana de las mujeres y del movimiento asociativo.
23. El **artículo cuadragésimo primero** redacta un nuevo artículo 25 de actividades culturales, que incluye la recuperación de la memoria histórica desde la visión de género y refuerza la perspectiva de género en las exhibiciones y producciones artísticas y culturales, así como en los museos y centros de arte financiados con fondos públicos.
24. El **artículo cuadragésimo segundo** añade las tecnologías de la información y comunicación al título del artículo 26 relativo a los medios de comunicación social y publicidad, e introduce el deber de las administraciones públicas vascas de garantizar un acceso y uso igualitario de mujeres y hombres a las tecnologías de la información y comunicación, y de promover la no existencia de contenidos sexistas en Internet, las redes sociales, los videojuegos y en los sistemas informáticos.
25. El **artículo cuadragésimo tercero** matiza el artículo 27, incluido su título, que pasa a enunciarse “Órgano de asesoramiento y control de la publicidad y de los medios de comunicación”, al tiempo que presta una especial atención a la cuestión de la violencia de género.
26. El **artículo cuadragésimo cuarto** modifica el artículo 28, la disposición general en materia de enseñanza no universitaria, para incidir en el principio de coeducación y en la igualdad en todos los niveles y etapas educativas, incluida la educación infantil, primaria, secundaria, la formación profesional y la enseñanza para personas adultas.
27. Los **artículos cuadragésimo quinto a cuadragésimo octavo** modifican el artículo 29 relativo al currículum: se promueve la orientación y la información para que la elección de los estudios no se vea condicionada por la presencia de un género de manera infra o sobrerrepresentada; se incluye el respeto a la diversidad sexual; la prevención de las conductas violentas a través del fomento de relaciones afectivo-sexuales saludables y positivas, el uso no sexista del lenguaje, el cuestionamiento del uso del cuerpo de las mujeres como reclamo o producto de enriquecimiento, la identificación y prevención de conductas machistas, incluidas las menos visibles; se atribuyen dos responsabilidades a la Administración educativa, como son, por un lado, la aprobación de un plan general de coeducación y, por otro lado, a través de los horarios y del calendario escolar, facilitar la vida laboral, familiar y personal de las madres y los padres del alumnado, así como fomentar la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de sus hijos e hijas y su participación en la vida educativa y asociativa de los centros escolares.
28. El **artículo cuadragésimo noveno** modifica el artículo 31 sobre personas y estructuras: la Administración educativa garantizará el nombramiento de profesorado responsable de coeducación con su asignación horaria semanal, así como el establecimiento de comisiones en materia de igualdad, y la participación de las personas representantes de



igualdad en los órganos de máxima representación de los centros y en los consejos escolares.

29. Los **artículos quincuagésimo y quincuagésimo primero** modifican el artículo 32 de formación: en la formación sobre coeducación se prestará especial atención a los distintos tipos de violencia machista; y la Administración educativa formará en coeducación a todo el personal que integra la comunidad escolar y promoverá la sensibilización y formación de las familias en temas de coeducación.
30. Los **artículos quincuagésimo segundo y tercero** modifican el artículo 33 sobre la enseñanza universitaria para incidir especialmente en la cuestión de la violencia machista.
31. El **artículo quincuagésimo cuarto** modifica el título de la sección 1ª del capítulo IV para precisar que se refiere al trabajo doméstico y de cuidado.
32. Los **artículos quincuagésimo quinto a octavo** modifican el artículo 34: los poderes públicos vascos tendrán en cuenta el valor del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en el diseño de sus presupuestos y de sus políticas económicas y sociales; las personas cuidadoras no profesionales tienen derecho al ocio, al tiempo libre y al descanso, y las administraciones públicas vascas, en el marco del Sistema para Autonomía y Atención a la Dependencia y del Sistema Vasco de Servicios Sociales, adoptarán las medidas oportunas para ello.
33. El **artículo quincuagésimo noveno** modifica el artículo 35 para precisar algunas medidas de corresponsabilidad de los hombres con el trabajo doméstico a promover por los poderes públicos vascos.
34. Los **artículos sexagésimo y sexagésimo primero** modifican el artículo 37 de servicios de empleo, explicitando la especial atención a prestar a las víctimas de la violencia de género, además de asegurar la perspectiva de género en la formación profesional que gestionen los servicios de empleo directa o indirectamente.
35. Los **artículos sexagésimo segundo y tercero** sustituyen al artículo 38 de acceso al empleo, que se refiere ahora al acceso y a la mejora de las condiciones de empleo de las mujeres.
36. Los **artículos sexagésimo cuarto a sexto** modifican el artículo 39: se añade la gestión avanzada a los planes de formación.
37. El **artículo sexagésimo séptimo** redacta un nuevo artículo 40 sobre planes y políticas de igualdad de mujeres y hombres, por el que: (i) los consorcios, fundaciones y empresas participadas mayoritariamente con capital público vasco y las empresas privadas



previstas en la normativa del Estado elaborarán sus planes de igualdad, y los consorcios, fundaciones y empresas participadas mayoritariamente con capital público vasco con más de 25 personas empleadas tendrán un servicio especializado en materia de igualdad entre hombres y mujeres; (ii) y las administraciones públicas vascas concederán ayudas a las empresas para promover la igualdad.

38. Asimismo, se prevé, entre otros, la creación un servicio especializado en la discriminación retributiva en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma, y que el sector público vasco garantice la transparencia en el ámbito retributivo.
39. El **artículo sexagésimo octavo** matiza el artículo 42 relativo a la negociación colectiva.
40. El **artículo sexagésimo noveno** da una nueva redacción al artículo 43 sobre el acoso sexista, que pasa a denominarse “Salud laboral”: la Administración General promoverá la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud laboral; las administraciones públicas vascas considerarán el acoso sexual y el acoso por razón de sexo como cuestiones de salud laboral.
41. El **artículo septuagésimo** redacta un nuevo artículo 44 relativo a la salud: se promoverá la igualdad en el ámbito de la política de salud, se evitará la discriminación entre mujeres y hombres por sus diferencias biológicas o por los estereotipos, y se cubrirán las necesidades del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, sin que puedan producirse discriminaciones por razón de estado civil, de orientación sexual o de procedencia.
42. Los **artículos septuagésimo primero y septuagésimo segundo** modifican el artículo 45 de inclusión social, incluyendo el supuesto de las familias monoparentales y proponiendo una serie de medidas para mejorar las condiciones de las personas que se encuentren en una situación de precariedad por viudedad o por impago de pensiones compensatorias y alimenticias, principalmente.
43. Los **artículos septuagésimo tercero a quinto** modifican el artículo 46, de medio ambiente y vivienda, que pasa a ser de “Medio ambiente, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, transporte y medio rural”, para proponer medidas concretas en cuanto a la integración de la perspectiva de género en las mencionadas políticas públicas.
44. El **artículo septuagésimo sexto** introduce la corresponsabilidad en el título del capítulo VI, “Conciliación corresponsable de la vida personal, familiar y laboral”, y el **artículo septuagésimo séptimo** modifica el artículo 47, en el que se incluye el trabajo de cuidado y la provisión universal y pública de cuidados.
45. Los **artículos septuagésimo octavo y noveno** modifican el artículo 48: se cambia su título (“Adecuación de las estructuras del empleo y transformación de la cultura y práctica empresarial”),



se incluye la cuestión de la flexibilización y reordenación no solo del tiempo sino también de los espacios de trabajo, así como la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado. Además, prevé que los poderes públicos vascos garanticen a su personal permisos iguales e intransferibles en caso de nacimiento, adopción y acogimiento para ambos progenitores y promover, en el marco de sus competencias, la aplicación de dichos permisos en el sector privado. La Administración General evitará que su personal que se acoja a estas medidas se vea perjudicado, también, en las futuras pensiones que le pudieran corresponder.

46. El **artículo octogésimo** da una nueva redacción al artículo 49, que pasa de ser de servicios sociocomunitarios para titularse “Provisión universal y pública de cuidados”, que prevé que las administraciones públicas vascas concedan ayudas para la creación y el mantenimiento de empresas que presten servicios que faciliten la conciliación corresponsable.
47. El **artículo octogésimo primero** modifica el título del capítulo VII (“Violencia machista contra las mujeres) y los artículos comprendidos en el mismo, desde el artículo 51 al 62, ambos incluidos, que quedan ordenados en tres secciones.
48. La sección 1ª se centra en las disposiciones generales del artículo 50.
49. El artículo 50, “Disposiciones generales”, define la violencia machista contra las mujeres y su alcance, y considera también víctimas de esta violencia, además de a quienes la hayan sufrido directamente, también a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y demás personas dependientes que estén expuestas a un entorno donde se ejerce dicha violencia. Mediante decisión judicial y con las debidas garantías se podrá suspender el derecho a la guarda y custodia de los hijos e hijas y el régimen de estancia, relación y comunicación respecto a ellos y ellas, cuando el progenitor esté incurso en un procedimiento judicial por violencia doméstica o de género. A tal fin, se modificará la legislación sobre relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de las personas progenitoras. Asimismo, las políticas de lucha contra la violencia machista deben estar enmarcadas en las políticas de igualdad, y los órganos competentes en materia de igualdad de mujeres y hombres de las administraciones públicas vascas deben ejercer un papel de liderazgo y coordinación general.
50. La sección 2ª se titula “Investigación, sensibilización, prevención y formación” y se compone de los artículos 51 a 53.
51. El artículo 51 —relativo a la investigación, el registro y la difusión de datos prevé— que la Administración General realice periódicamente encuestas de prospección para conocer el alcance de violencia machista, además de un mapa de recursos de atención actualizado, y que garantice que en las encuestas de salud y de servicios sociales se





incluyan indicadores relativos a la violencia machista. Se impulsará un sistema electrónico de información compartida entre las administraciones públicas vascas, en coordinación con el sistema sanitario, educativo, policial, social y judicial. Emakunde remitirá la información oportuna al Grupo de Personas Expertas en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (GREVIO).

52. El artículo 52 contempla medidas de sensibilización y prevención, y el artículo 53 actuaciones en materia de formación, como la formación inicial y continua obligatoria que han de garantizar las administraciones públicas vascas para todo su personal dedicado al diseño de políticas y programas y a la detección, atención, protección de las víctimas y supervivientes de la violencia machista, así como la formación de las personas que trabajan en el ámbito de la infancia y de la juventud para facilitar la detección y atender las formas específicas de violencia machista contra las mujeres. Asimismo, la Administración General contribuirá, en el marco de sus competencias, a la formación en materia de violencia machista contra las mujeres de la judicatura, de la fiscalía, del personal de la administración de justicia, incluido el de instituciones penitenciarias y el de los centros de menores, y demás operadores jurídicos. Además, las administraciones públicas vascas, para el desempeño de puestos de trabajo y prestación de servicios específicos en materia de violencia de machista, exigirán como requisito la acreditación de formación en materia de igualdad y erradicación de la violencia machista.
53. La sección 3ª, “Detección, atención, coordinación y reparación”, agrupa los artículos 54 a 62.
54. El artículo 54, relativo a las disposiciones generales, incide en la atención prioritaria y preferente que ha de proporcionarse a las víctimas de la violencia machista y en evitar su revictimación y promover su empoderamiento, en el marco de una estrecha colaboración interdisciplinar e interinstitucional.
55. El artículo 55 define la atención sanitaria que proporcionará el Sistema Sanitario de Euskadi ante supuestos de violencia machista, que, además de la atención específica, especializada y continuada hasta el restablecimiento de la víctima, se prevé la existencia de personal especializado en las urgencias hospitalarias y la personación del personal forense, independientemente de la inicial voluntad de la víctima de emprender acciones legales contra el autor del delito.
56. El artículo 56 presenta los servicios de atención social a distancia —por vía telefónica y telemática, accesible las 24 horas y todos los días del año—, presencial a través del servicio social de atención primaria y, en su caso, secundaria, y el servicio de coordinación para la atención de urgencias sociales; las administraciones públicas vascas, en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales, adoptarán las medidas necesarias para asegurar que las víctimas de la violencia machista sean atendidas con carácter prioritario.



57. El artículo 57 sobre prestaciones económicas, añade, a las ya previstas, las ayudas de pago único para víctimas y las sobrevivientes que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener empleo, y la ayuda económica para los hijos e hijas huérfanas de víctimas mortales de violencia machista.
58. El artículo 58, relativo a la vivienda, inserción laboral y ámbito educativo, refuerza la prioridad de garantizar el acceso a la vivienda de las víctimas, al eliminar el límite poblacional a partir del cual los municipios o mancomunidades están obligados a ello, y al añadir que se habrán de tener en cuenta las necesidades de accesibilidad para las víctimas con discapacidad y las necesidades de adaptación de la vivienda para mujeres mayores de 65 años. Asimismo, se mantiene el trato preferente en la formación y la orientación sociolaboral, en el ámbito de la educación y de becas, así como para su contratación laboral y para la conciliación de su vida personal familiar y profesional.
59. El artículo 59 establece los servicios de atención policial y el artículo 60, de acceso a la justicia. La Administración General y las administraciones municipales han de garantizar, en el marco de sus competencias, un servicio de urgencia de atención permanente y accesible, espacios físicos en las dependencias judiciales que garanticen la confidencialidad y la separación completa entre la víctima y el victimario, y la asistencia para la interposición de la denuncia. Por su parte, la Administración General ha de garantizar una atención prioritaria, eficaz y de calidad a las víctimas por parte del conjunto de profesionales de los juzgados que dependen de ella, a través de: los Servicios de Atención a la Víctima, los equipos sicosociales de los juzgados, el Centro de Coordinación de Violencia Contra la Mujer y de la atención forense; así como la reducción de tiempos de espera y la adopción de medidas de seguridad para la víctima, la disponibilidad de turnos de guardia de asistencia letrada de forma permanente y especializada, el seguimiento y la rendición de cuentas, y la adaptación o flexibilización de los procedimientos judiciales.
60. El artículo 61 regula el derecho a la reparación, por el que la Administración General habilitará una dotación presupuestaria que actúe en casos de impago de las indemnizaciones establecidas por resolución judicial y por el que se promoverán medidas dirigidas al reconocimiento de la verdad, a evitar la repetición del delito, así como a la completa recuperación de la víctima.
61. El artículo 62 de coordinación interinstitucional, añade una referencia explícita a la inclusión de vías para canalizar quejas y sugerencias para la mejora de la actuación institucional, y a la participación proactiva de todos los sistemas de atención implicados.
62. El **artículo octogésimo segundo** incluye en el artículo 64 la función de Emakunde de servir de cauce para facilitar la resolución de los casos de acoso sexual y por razón de sexo, cuando actúa como Defensoría de la igualdad de género.



63. El **artículo octogésimo tercero** incluye en el artículo 67, de iniciación del procedimiento de investigación, un periodo de información o actuaciones previas con anterioridad al inicio del procedimiento.
64. Los **artículos octogésimo cuarto y quinto** modifican el artículo 69 sobre la finalización del procedimiento, incluyendo la posibilidad de la renuncia y la caducidad por causa imputable a la persona interesada.
65. El **artículo octogésimo sexto** precisa en el artículo 70 que el informe anual de Emakunde en el ámbito de la Defensoría recogerá la relación de investigaciones llevadas a cabo y cualquier otra cuestión que considere de interés.
66. El **artículo octogésimo séptimo** matiza el artículo 71 al señalar que Emakunde es el órgano competente para emitir los dictámenes por discriminación por razón de sexo del apartado 3 del artículo 95 de la Ley de procedimiento laboral.
67. El **artículo octogésimo octavo** elimina del artículo 77.3.b), relativo a las infracciones graves, el incumplimiento de la obligación del artículo 40.1 de disponer del correspondiente plan de igualdad.
68. El **artículo octogésimo noveno** modifica la cuantía de las sanciones del artículo 79, elevando la multa de las leves desde 900 hasta 3.000 euros, las de las graves desde 9.000 hasta 18.000 euros y las de las muy graves desde 45.000 hasta 90.000 euros. El **artículo nonagésimo** actualiza la referencia legal relativa al régimen jurídico del sector público del artículo 83 sobre el procedimiento sancionador.
69. Las **disposiciones adicionales primera a cuarta** establecen el plazo de un año para iniciar los procedimientos administrativos para adecuar la relación de puestos de trabajo de Emakunde, de los organismos autónomos y entes públicos de la Administración General y de la administración educativa a las funciones atribuidas en la ley.
70. La **disposición derogatoria** establece la derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo dispuesto en la ley.
71. La **disposición final primera** actualiza las funciones del artículo 3 de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación del “Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea”, así como el artículo 4 de la Ley 2/1988 para mantener la coherencia con la nueva redacción del artículo 15 de Ley 4/2005, que ya no limita la vigencia del plan autonómico para la igualdad a la legislatura, sino que será el Consejo de Gobierno quien fije su vigencia y el momento en el que se habrán de presentar al Gobierno el informe y la memoria relacionados con dicho plan.



72. La **disposición final segunda** modifica la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, concretamente: el artículo 25.2, con la finalidad de incluir en los temarios de los procedimientos de selección contenidos sobre la igualdad de mujeres y hombres; el artículo 27.2, para incidir en la disposición de estadísticas adecuadas y actualizadas sobre la representación de las mujeres en los cuerpos, escalas, niveles y categorías de la administración; el artículo 46.4, para evaluar en los concursos la capacidad de aplicar el principio de igualdad en el ámbito de la Administración al que se opte.
73. La **disposición final tercera** modifica el artículo 10.1 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para añadir que la variable sexo ha de incorporarse obligatoriamente para su explotación estadística, preferentemente de forma disociada.
74. La **disposición final cuarta** modifica el apartado c) del párrafo 1 del artículo 51 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que incluirá la valoración con al menos un 5 % del total del baremo de los criterios de valoración las acciones y políticas en materia de igualdad de mujeres y hombres de las personas físicas o jurídicas concurrentes u otros aspectos relacionados con la integración de la perspectiva de género en el proyecto. Asimismo, se modifica el último inciso del párrafo 1 del artículo 51 para, con carácter general, incorporar la perspectiva de género en las subvenciones públicas e incluir en las bases o normas reguladoras medidas para promover la igualdad y eliminar desigualdades entre mujeres y hombres entre los criterios de valoración y entre las obligaciones de las personas físicas o jurídicas beneficiarias.
75. La **disposición final quinta** modifica la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco, que incluye en el artículo 2.3.ñ) la elección no estereotipada de prácticas deportivas y la garantía de la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres con relación a la práctica de todas las modalidades deportivas, tanto de ocio como de competición.
76. La **disposición final sexta** establece el plazo de un año para que el Gobierno Vasco apruebe las normas o directrices para el cumplimiento de lo establecido en materia de igualdad en el ámbito de la contratación y las subvenciones.
77. La ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

## INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

78. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, LCJAE), que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de ley”, cualquiera



que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

## CONSIDERACIONES

### I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

79. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), es el parámetro de contraste para examinar el proceso de elaboración del texto sometido a dictamen.
80. Ahora bien, antes es obligado precisar que, como ha señalado esta Comisión (por todos, Dictamen 76/2004), aunque dicho texto legal establece el mismo iter procedimental para las iniciativas reglamentarias y para los anteproyectos de ley, esta identidad de régimen termina ahí, ya que mientras las primeras encuentran en las leyes de las que traigan causa su fundamento y límite, los segundos no están sometidos a tan estricta vinculación.
81. La radical diferencia entre el ejercicio de la iniciativa legislativa y el ejercicio de la iniciativa reglamentaria por el Gobierno ha sido analizada en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018, de 24 de mayo, en la que se ha vuelto a recordar que “Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley “
82. De acuerdo con esa diferente naturaleza, desde el principio de su andadura (Dictamen 39/1999), la Comisión ha hecho especial hincapié en los distintos contornos que adquiere su intervención en razón del concreto objeto (proyectos de norma de rango legal, de rango reglamentario, de actos administrativos, etc.) sobre el que, en cada caso, ejerce su función consultiva.
83. En cuanto a los anteproyectos de ley, su especificidad se observa en que el Parlamento, aunque sometido a las normas superiores del ordenamiento, como la Constitución Española (CE) y el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), no es un mero ejecutor de las previsiones en ellas contenidas, sino que goza de lo que se ha denominado “libertad de configuración”, cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas [“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)”] (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre).



84. Los anteproyectos de ley conllevan, por tanto, un mayor nivel de opción “sobre la forma de crear derecho”, que, en orden a la intervención de la Comisión, se traduce en una interpretación más restrictiva de lo que su función conlleva respecto de otros productos normativos, a fin de respetar los límites que derivan de la dimensión política de toda ley, en cuanto expresión de la voluntad popular.
85. Por tanto, en el examen de los anteproyectos de ley, salvo en los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico excepcional (STC 35/ 1984, de 13 de marzo, o STC 176/2011, de 8 de noviembre), la valoración del iter seguido para su preparación difiere de la que corresponde realizar en el caso de los reglamentos. Mientras en los reglamentos, por ejemplo, la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados o la ausencia de informes preceptivos puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de ley no sucede lo mismo, ya que sólo en los indicados casos pueden ver comprometida su validez, junto a aquellos otros en los que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (por todas, STC 108/1986, de 28 de julio).
86. Esta sustancial diferencia hace que el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley por la Comisión se concrete esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, a su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende normar—.
87. La precedente especificidad de la función consultiva en relación a los anteproyectos de ley no ha impedido, sin embargo, que, con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante, la Comisión formule observaciones sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña en aras a su mejora. Pero siempre sin olvidar que la valoración del procedimiento de elaboración por el órgano consultivo no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto y no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.
88. Hecha esta inicial acotación, procede abordar el examen de la tramitación del anteproyecto de Ley en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general recogido en la LPEDG.
89. El inicio del procedimiento se produce con la aprobación del 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.
90. Como ya se ha mencionado anteriormente, la iniciativa legislativa relativa a la erradicación de la violencia contra las mujeres forma parte del Programa Legislativo de la XI Legislatura, y, es por ello, que el Decreto 16/2018 plantea el análisis de las dos



posibilidades existentes para su tramitación: o bien una norma autónoma y específica en la materia, o bien a través de la modificación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, que ya contiene un capítulo dedicado a la violencia contra las mujeres.

91. Además, el decreto observa lo establecido en el artículo 5.1 LPEDG y presenta: la finalidad y el objeto de la norma; su estimación sobre la viabilidad jurídica y material de la misma; su repercusión en el ordenamiento jurídico; la incidencia presupuestaria de la norma proyectada; los trámites e informes procedentes para su aprobación; el método para la redacción del texto normativo; y designa a la Secretaría General de Emakunde como órgano responsable de la tramitación.
92. El decreto de inicio se da a conocer en el espacio colaborativo *Legesarea*, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010.
93. Tras el correspondiente análisis de las dos alternativas planteadas, se opta por modificar la 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. En consecuencia, se adopta el 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, en los términos del artículo 7.1 LPEDG, y se remite el texto del anteproyecto al Parlamento Vasco, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (introducido por la Ley 8/2016, de 2 de junio, de modificación de la citada ley).
94. Asimismo, constan en el expediente la memoria técnica justificativa y el informe de impacto de género del anteproyecto, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, y en las Directrices sobre la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
95. Los trámites de información, audiencia pública, participación y consulta a otras administraciones, previstos de los artículos 8 y 9 LPEDG se llevan a cabo a través de:
  - a) La remisión del anteproyecto a todos los departamentos del Gobierno Vasco, a las tres diputaciones forales, a EUDEL, a la Comisión Interinstitucional y a la Comisión Interdepartamental para la igualdad de mujeres y hombres, y a sus respectivos Grupos Técnicos, así como a la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres y víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual.



- b) La publicación en el BOPV nº 49 de 11 de marzo de 2019 de la Resolución de 7 de marzo de 2019, de la Directora de Emakunde, relativa al anuncio de la apertura de la información pública del anteproyecto.
- c) Un amplio proceso participativo en el que han tomado parte personas expertas en género e igualdad, instituciones públicas competentes en prevención y atención de la violencia contra las mujeres y profesionales en la materia, agrupaciones feministas, agentes sociales, entidades y asociaciones que trabajan con las víctimas de la violencia, y la ciudadanía, a través de canales digitales y reuniones presenciales.
96. En la fase de información y consulta se han recibido más de 400 aportaciones.
97. Han participado en esta fase todos los departamentos del Gobierno Vasco —Lehendakaritza, Gobernanza Pública y Autogobierno, Desarrollo Económico e Infraestructuras, Empleo y Políticas Sociales, Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Hacienda y Economía, Educación, Salud, Turismo, Comercio y Consumo, Cultura y Política Lingüística, Seguridad, y Trabajo y Justicia—, así como las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, los ayuntamientos de Azkoitia y de Bergara, la Cuadrilla de Gorbeialdea y EUDEL-Asociación de Municipios Vascos.
98. La participación de la sociedad civil en la fase de consulta ha contado con las aportaciones de las siguientes organizaciones: Berdinsarea-Red de Municipios Vascos por la igualdad y contra la violencia hacia las mujeres; Comisión Consultiva de Emakunde (a través de las Subcomisiones Consultivas de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa); Confebask (Grupo de Género de la Mesa de Diálogo Social); Elkartean (Confederación coordinadora de personas con discapacidad física de la CAPV); Eoncult Vitoria; Euskal Gorrak (Federación Vasca de Asociaciones de Personas Sordas); Euskalit; FEVAS Plena Inclusión Euskadi Gizarterako; Grupo Social ONCE; Hermanas Oblatas de Bilbao (Programa Leiho Zabalik); ICAGI (Colegio de Abogados de Gipuzkoa); INFOPOLIS 2000 SL; Máster de Igualdad de Mujeres y Hombres de la UPV/EHU (Dirección Máster); MSPE Euskadi (Asociación Madres Solteras por Elección); Plazandreok; Prospektiker; SATSE EUSKADI (sindicato de enfermería); Sindicato CCOO (Grupo de Género de la Mesa de Diálogo Social); y Sindicato UGT (Grupo de Género de la Mesa de Diálogo Social).
99. Tanto las aportaciones de las administraciones públicas como las de la sociedad civil han sido objeto de sendos informes que analizan de manera individualizada las propuestas trasladadas, indicando el resultado de su valoración, es decir, si procede o no su admisión.
100. El 8 de julio de 2019 se emite el informe jurídico (artículo 7.3 LPEDG), que presenta los antecedentes del anteproyecto, analiza el contenido del mismo y traslada unas observaciones de técnica normativa.





101. Con relación a los informes y dictámenes preceptivos (artículo 11 LPEDG), constan en el expediente los siguientes:
- a) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 2 de julio de 2019, en virtud de lo dispuesto en 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.
  - b) Informe de 16 de julio de 2019 de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, con arreglo al Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
  - c) Informe 17/2019, de 2 de agosto, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública, en aplicación del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
  - d) Informe preceptivo 11/2019, de 9 de septiembre, del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, de conformidad con el artículo 145.2.b) de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi.
  - e) Informe de 3 de octubre de 2019 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Euskadi, en virtud del artículo 14 de la Ley 13/1998, de 28 de octubre, de consejos escolares de Euskadi.
  - f) Informe del Consejo de Relaciones Laborales de 7 de octubre de 2019, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 4/2012, de 23 de febrero, de Lan Harremanen Kontseilua /Consejo de Relaciones Laborales.
  - g) Dictamen 14/19, de 4 de octubre, del Consejo Económico y Social Vasco, de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.
  - h) Informe de 14 de noviembre de 2019 de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, así como el acta de la reunión celebrada el 18 de noviembre entre representantes de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y de Emakunde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90, párrafos 1 y 3 respectivamente, de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.
  - i) Informe nº 48/2019, de 26 de noviembre, de la Dirección de Función Pública, en aplicación del artículo 17 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.



- j) Informe de 16 de diciembre de 2019 de la Dirección de Presupuestos, de conformidad con el artículo 12.g) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía.
  - k) Informe de control económico-normativo de 20 de diciembre de 2019, en virtud de lo dispuesto en el Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, y en el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
102. A este respecto, cabe señalar que los órganos de coordinación gubernamental e interinstitucional en materia de igualdad de mujeres y hombres, es decir, la Comisión Interdepartamental y la Comisión Interinstitucional, reguladas, respectivamente, en el Decreto 261/2006, de 26 de diciembre, y en el Decreto 5/2007, de 16 de enero, no contemplan entre sus funciones la de emitir un informe en el marco del proceso de disposiciones de carácter general, como es el caso. Lo mismo ocurre con las funciones atribuidas a la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres y víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual por el propio acuerdo. En cualquier caso, como ya se ha mencionado anteriormente, consta en el expediente que se ha dado traslado del anteproyecto a las tres comisiones en cuestión y que han tomado parte en el proceso de participación.
103. Sin embargo, si bien no se trata de un informe o dictamen preceptivo, se aprecia que hubiera resultado de interés recabar la opinión de la Comisión de Derecho Civil Vasco sobre la afección del anteproyecto en cuestiones de derecho civil vasco, como puede ser la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, ya que dicha comisión es un órgano consultivo creado por la Ley 5/2015, de 25 de junio, de derecho civil vasco, con la función, entre otras, de asesorar al Parlamento y al Gobierno Vasco en esa materia.
104. La sistematización de las aportaciones realizadas por las entidades y órganos consultivos también ha sido objeto de un informe en el que se valoran todas las contribuciones recibidas, de manera individualizada.
105. Se redacta la memoria económica del anteproyecto (artículo 10.3 LPEDG), que es completada tras la reunión entre la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y Emakunde. La memoria describe los antecedentes y la necesidad, en términos económicos, de la disposición, que prevé que los presupuestos públicos de la CAPV integren la perspectiva de género y destinen el 1% de los mismos al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres. Asimismo, presenta, de forma detallada, un cálculo estimativo de los gastos que supone la entrada en vigor de la ley proyectada,



especialmente en cuanto a la atención psicológica especializada a las víctimas de violencia de género del Sistema Sanitario Vasco, al reconocimiento del derecho a la reparación del daño y a las ayudas a hijas e hijos de las víctimas mortales de la violencia machista, a los permisos para ambos progenitores en caso de nacimiento, adopción y acogimiento, a la promoción de la coeducación y de los planes de igualdad de las empresas, a la eliminación de la brecha salarial, así como al incremento de recursos humanos que requerirán las estructuras administrativas dedicadas a la igualdad de género (se calcula la creación estimada de: 16 nuevas plazas en Emakunde, de 34 para el conjunto de los departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos y entes públicos, un total de 36 en las tres diputaciones forales, y de 71 en el conjunto de los municipios vascos).

106. Asimismo, Emakunde aporta el anexo específico, en aplicación del artículo 18.3 de la Ley 2/2006, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, por el que las leyes que atribuyan competencias propias a los municipios deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios. El motivo del anexo es la previsión del anteproyecto para que los pisos de acogida de competencia municipal dispongan de servicios de intervención socioeducativa y sicosocial y acompañamiento social de baja intensidad, servicios estos que actualmente no se prestan en todos los pisos de acogida municipales. El cálculo económico aproximado que figura en el anexo es de 720.000 euros. No obstante, lo anterior, cabe advertir que, tras el informe de la OCE, se elimina del anteproyecto la obligación explícita de los municipios de proveer pisos de acogida con servicios de intervención socioeducativa y psicosocial y acompañamiento social de baja intensidad, “por lo que no se asigna ninguna nueva competencia a las entidades locales y, en ese sentido, no cabe reajuste económico.”, de acuerdo con la memoria sucinta.
107. Se elabora el informe de impacto en la empresa, previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
108. Por último, se elabora una completa memoria relativa al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley (artículo 10.2 LPEDG), en la que se destacan los cambios que se han operado en el texto del anteproyecto como resultado de los informes y de las aportaciones recibidas.
109. En ella se da cuenta que “No se ha dado traslado del anteproyecto a los órganos de cooperación y coordinación interadministrativa y a los órganos consultivos y de participación del ámbito de servicios sociales por los siguientes motivos. Por un lado, el departamento del Gobierno Vasco competente en servicios sociales consideró que no era necesario, en la medida en que el texto no plantea una modificación de la normativa que regula el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Por otra parte, los órganos competentes en servicios sociales de los tres niveles de la administración pública



vasca han sido consultados y han mostrado su parecer, tanto a nivel técnico como político, en el proceso de elaboración del texto, en particular, a través de los informes que constan en el expediente y de la participación en las sesiones llevadas a cabo a tal efecto por parte 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 y de su Grupo Técnico Interinstitucional”.

110. También precisa que “Se modificará la memoria económica para clarificar que la asistencia psicológica (terapia psicológica) es un servicio que según el Anexo A) Epígrafe B) del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, compete a Salud por tratarse de una prestación ‘de Salud’. Por ello, no se plantea una modificación competencial y, en consecuencia, no se afecta a la normativa relativa a los servicios sociales ni cabe reajuste económico”.
111. Sin embargo, nada se dice en la memoria final sobre las propuestas realizadas en el informe de normalización lingüística relativas a introducir en el anteproyecto: (i) el principio sobre la protección de los derechos lingüísticos y la promoción del uso del euskera en las actuaciones que se lleven a cabo en el ámbito de la igualdad de género – a incluir a los principios del artículo 3—; (ii) una disposición relativa a que se garantizará que el servicio se preste en la lengua cooficial elegida por la persona interesada; (iii) la protección de los derechos lingüísticos también en las actividades de formación, participación y sensibilización; (iv) y tener en cuenta la promoción del uso del euskera en las actividades dirigidas a las personas trabajadoras y profesionales.
112. En virtud del artículo 5.3 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, “Los poderes públicos garantizarán el ejercicio de los derechos lingüísticos fundamentales, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a fin de que tales derechos sean efectivos y reales”.
113. Es por ello que el órgano promotor debiera haberse pronunciado al respecto, bien para incorporar las propuestas en el proyecto normativo, bien para argumentar el motivo de su rechazo, máxime habida cuenta que ambas políticas, la política de igualdad de género y la política lingüística, comparten su naturaleza transversal, de aplicación en las diversas esferas de las políticas públicas.
114. En consecuencia, se estima conveniente que se recoja en el expediente el posicionamiento del órgano promotor del anteproyecto ante las propuestas del informe de política lingüística.
115. Por último, y de conformidad con 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, el Consejo de Dirección de Emakunde deberá aprobar el anteproyecto previamente a su elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva.



116. En definitiva, procede concluir que se ha observado la tramitación prevista en la LPEDG, donde la participación, la transparencia, la información y la audiencia pública se han desarrollado de manera reseñable.

## **II TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO**

117. La igualdad de mujeres y hombre constituye un valor fundacional de la Unión Europea (UE) recogido en el artículo 2 del Tratado de la UE, por lo que, en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y de promover su igualdad, en virtud del artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Igualmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, en su artículo 23, establece que la igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, al mismo tiempo que reconoce que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.
118. La prohibición de la discriminación por razón de sexo queda asimismo reconocida en el artículo 14 del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa, prohibición sobre la que se erige el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, conocido como el “Convenio de Estambul”.
119. La igualdad de género y la discriminación por razón de sexo es también un principio inspirador de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que queda reflejado en su Carta fundacional, así como en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
120. Si bien son numerosas las iniciativas adoptadas en la materia, a nivel mundial destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y ratificado por España en 1983, y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1993.
121. En todo caso, se trata de un principio jurídico universal, de contenido pluridisciplinar y transversal, que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico, como ya quedó expresado en el análisis pormenorizado del título competencial y del marco normativo de la igualdad de mujeres y hombres que realizó el Dictamen 64/2004 de esta Comisión, emitido con ocasión del anteproyecto de ley origen de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.
122. Dada, pues, la transversalidad del principio de igualdad y su aplicación en prácticamente todos los ámbitos materiales del ordenamiento jurídico, y por una razón de eficacia, el análisis del título competencial y del marco normativo del anteproyecto se centrará en



la competencia jurídica específica en materia de igualdad de género y en su desarrollo normativo directo, sin perjuicio de que en el análisis del contenido del Anteproyecto puedan realizarse referencias a otros ámbitos competenciales y normativos.

123. Entrando a analizar el título competencial, recordaremos que la Constitución, en su artículo 14, consagra la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo entre los derechos y deberes fundamentales y atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que lo impidan, en virtud de su artículo 9.2.
124. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene competencia exclusiva en materia de igualdad de hombres y mujeres, así como de organización de sus instituciones de autogobierno, de conformidad con el artículo 10, párrafos 2 y 39, respectivamente, del Estatuto de Autonomía del País Vasco.
125. Sin embargo, dada la transversalidad de la materia “política de género”, el título competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi en esta materia se habrá de ajustar a los ámbitos sobre los que tiene competencia, tal y como lo expresa el Tribunal Constitucional en su STC 159/2016, de 22 de septiembre, al referir que “La materia política de género se proyecta de un modo genérico sobre todas las materias reguladas en la Ley de Igualdad pero si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como un título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento. El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia”.
126. En el ámbito de los territorios históricos, 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 (LTH), a través de su artículo 7.c).2, atribuye a los órganos forales las competencias de ejecución en materia de igualdad de género, sin perjuicio de la acción directa por parte de las instituciones comunes. Asimismo, los órganos forales de los territorios históricos tienen competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones, así como de elaboración y aprobación de sus presupuestos (artículo 37.3.a) y b) Estatuto), y les corresponde el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale, de conformidad con el artículo 37.4 del Estatuto.
127. Por su parte, el artículo 17.1.27 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), identifica la ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad como una competencia propia de los municipios, mientras que



el artículo 25.2.o) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en las actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres explicita la actuación contra la violencia de género como competencia municipal propia, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. Asimismo, se reconoce la potestad de autoorganización de los municipios para el ejercicio de sus competencias (artículo 10 LILE) y sus potestades reglamentaria, tributaria y financiera [artículo 4.1.a) y b) LBRL y 110 LILE].

128. El anteproyecto respeta el marco competencial vigente y se presenta en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de igualdad de género, y teniendo en cuenta las competencias de ejecución de los órganos forales y de las administraciones locales en sus correspondientes ámbitos territoriales. En todo caso, el anteproyecto ha de observar, necesariamente, el respeto a las competencias exclusivas de los órganos forales y las propias de las instituciones locales, especialmente, la de su autoorganización para cumplir el mandato legal oportuno y la de la elaboración y aprobación de sus propios presupuestos
129. El marco normativo en materia de igualdad a nivel estatal descansa sobre la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por la que se trasponen la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo –refundida en la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)–; y la Directiva 2005/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Se trata de una normativa de carácter básico, sobre la base de diversos preceptos constitucionales que se señalan en su disposición final primera.
130. La Ley Orgánica 3/2007 reconoce al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres la naturaleza de principio ordenador del ordenamiento jurídico de carácter transversal, que ha de integrarse y observarse en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Prevé, entre otras medidas, la prohibición de contratar o conceder ayudas a quienes contravienen lo dispuesto en ella, así como la obligación de que las empresas dispongan de un plan de igualdad o adopten medidas contra el acoso sexual o del acoso por razón de sexo o de transparencia salarial. Recientemente, se ha ampliado el número de las empresas que deben adoptar sus correspondientes planes de igualdad de género, al reducirse de 250 a 50 el número de personas empleadas de las empresas que requieren de dicho plan, modificación que ha sido operada a través del 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, que, a su vez, también modifica el Texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, concretamente el apartado 13 del artículo 7, de modo que se considera una infracción grave el incumplimiento de las obligaciones que en materia de planes y medidas de igualdad establecen la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, el Estatuto de los Trabajadores o el convenio colectivo que sea aplicable.

131. Con anterioridad a la citada Ley Orgánica 3/2007, se aprobó la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra violencia de género, con el objeto de actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, de la situación de desigualdad y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. La Ley Orgánica 1/2004 fija los principios rectores de la actuación de los poderes públicos contra la violencia de género y legisla sobre: las medidas de sensibilización, prevención y detección, prestando una especial atención a los ámbitos educativo, sanitario y de publicidad y medios de comunicación; los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género; la tutela institucional; la tutela penal; y la tutela judicial.
132. La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, es modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, con el objeto de otorgar la consideración de víctimas de la violencia de género ejercida contra las mujeres también a sus hijos e hijas menores y a las y los menores sujetos a su tutela, guardia o custodia, así como para prever, en todos los procedimientos relacionados con la violencia de género, el pronunciamiento judicial obligatorio sobre estos menores, con la posibilidad de la suspensión, para el inculpado, del ejercicio de su patria potestad, guarda y custodia, acogimiento, tutela, curatela o guarda de hecho y del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con las y los menores que dependan de él.
133. Cabe añadir la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, por la que se unifican los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de estos delitos y faltas, y que tiene por objeto garantizar que, a través de un rápido procedimiento judicial ante el juzgado de instrucción, la víctima pueda obtener un estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal. Además, esta orden judicial de protección supone la activación inmediata de todos los instrumentos de protección social previstos al efecto.





134. En 2014 España ratifica el Convenio de Estambul, que reconoce que la naturaleza estructural de la violencia contra la mujer está basada en el género y que la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra la mujer. El Convenio de Estambul se presenta como un referente normativo en materia de violencia contra la mujer y la violencia doméstica en el marco del Consejo de Europa, ya que establece una serie de medidas de actuación para los estados que lo hayan ratificado, como es el caso de España. Los objetivos de este convenio consisten en: (i) proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica; (ii) contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo el empoderamiento de las mujeres; (iii) concebir un marco global de políticas y medidas de protección y de asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y de la violencia doméstica; (iv) promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica; (v) apoyar y ayudar a las organizaciones y a las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz e integral en la eliminación de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
135. Para su seguimiento, el Convenio de Estambul prevé, entre otras medidas, el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (GREVIO), que se hará cargo de velar por la aplicación del convenio.
136. Por su parte, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, recoge, entre los principios rectores de la acción administrativa, la protección de la infancia y la adolescencia contra toda forma de violencia, incluida la violencia de género, y establece que, en ese caso, las actuaciones de los poderes públicos estarán encaminados a garantizar el apoyo necesario para procurar la permanencia de las y los menores, con independencia de su edad, con la mujer víctima de la violencia, así como su protección, atención especializada y recuperación.
137. La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, se presenta con la vocación de ser el catálogo general de los derechos procesales y extraprocesales de todas las víctimas de delitos, a la vez que incide en la relevancia de la formación y la colaboración de los poderes públicos para proporcionar la debida protección a las víctimas.
138. En diciembre de 2017 se culmina el Pacto de Estado contra la violencia de género con la formalización del acuerdo por parte del Gobierno del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y de las entidades y organismos intervinientes en torno a diez ejes de actuación, en los que se ordenan las 214 medidas aprobadas por el Congreso y las 267 medidas aprobadas por el Senado, dirigidas a dar respuesta al compromiso de aplicar lo establecido en el Convenio de Estambul.



139. Los ejes de actuación del Pacto de Estado contra la violencia de género son los siguientes: eje 1, sensibilización y prevención; eje 2, coordinación interinstitucional; eje 3, perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas; eje 4, intensificación de la asistencia y protección de menores; eje 5, formación de agentes; eje 6, mejora del conocimiento; eje 7, recomendaciones a comunidades autónomas, entidades locales y otras instituciones; eje 8, visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres; eje 9, compromiso económico para la erradicación de la violencia machista; eje 10, seguimiento del Pacto de Estado.
140. Posteriormente, se aprueba el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, que modifica, de manera puntual, algunos preceptos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, que no tenían rango de ley orgánica, así como otros textos normativos.
141. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el primer referente legal en materia de igualdad es la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación del “Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea”, por el que se crea Emakunde con las funciones, entre otras, de elaborar directrices e impulsar su aplicación por los poderes públicos, así como de promover la coordinación entre los programas de actuación de los distintos poderes públicos.
142. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, ley pionera en el Estado en esta materia, despliega su regulación en los diversos ámbitos relacionados con la igualdad, promueve importantes medidas de acciones positivas con relación a la representación equilibrada de mujeres y hombres –por ejemplo, en su participación sociopolítica– y sienta las bases de la transversalidad de la igualdad de mujeres y hombres en la Administración pública, a través de planes de igualdad, estructuras administrativas de igualdad e informes de impacto de género de los proyectos normativos.
143. Fue modificada por primera vez por la Ley 3/2012, de 16 de febrero, por la que se modifica la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y la Ley sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, con el fin de dar una nueva redacción al capítulo I del título IV relativo a la defensoría para la igualdad de mujeres y hombres, y de atribuir las correspondientes funciones de tal defensoría a Emakunde. Asimismo, actualiza las funciones de Emakunde relativas a realizar el seguimiento y la evaluación tanto de las políticas de igualdad como de la legislación autonómica por lo que respecta a su adecuación al principio de igualdad de mujeres y hombres, y del grado de cumplimiento de la normativa antidiscriminatoria, y de elaboración de propuestas normativas dirigidas a eliminar las trabas que dificulten o impidan la igualdad real y efectiva entre ambos sexos.



144. La regulación de las estructuras administrativas de igualdad en la Administración General, sus organismos autónomos y entes públicos se lleva a cabo a través 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 los organismos autónomos y entes públicos que el propio decreto identifica (concretamente, Eustat-Instituto Vasco de Estadística, IVAP-Instituto Vasco de Administración Pública, HABE-Instituto para la Euskaldunización y Alfabetización de Adultos, Academia de la Policía del País Vasco, Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, EITB-Radio Televisión Vasca, Osakidetza-Servicio vasco de salud, ETS-Red Ferroviaria Vasca).
145. En torno a la violencia de género, destacan: el Decreto 148/2007, de 11 de septiembre, regulador de los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico, en desarrollo de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales y de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de hombres y mujeres, recursos gestionados por las administraciones locales y forales; y el Decreto 29/2011, de 1 de marzo, sobre los mecanismos de coordinación de la atención a las víctimas de violencia de género en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En virtud del Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, corresponde a Emakunde la dirección y la coordinación de las políticas sobre atención a víctimas de la violencia de género.
146. Cabe mencionar, asimismo, el Decreto 264/2011, de 13 de diciembre, por el que se crea el Observatorio vasco de la violencia machista contra las mujeres y se regula su funcionamiento y composición.
147. La coordinación interinstitucional en el ámbito de la violencia machista se formaliza a través del II Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual suscrito el 3 de febrero de 2009 por el Gobierno Vasco, las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, EUDEL-Asociación de Municipios Vascos, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía Superior, el Consejo Vasco de la Abogacía y el Consejo Médico Vasco –el I Acuerdo interinstitucional se firmó el 18 de octubre de 2001—.
148. El II Acuerdo interinstitucional recoge el compromiso de todas las partes intervinientes a actuar de manera coordinada conforme a los protocolos de actuación que se aprueban en diversos ámbitos, como son el sanitario, policial, judicial, de asistencia letrada, servicios sociales y educación. El acuerdo incorpora, a su vez, una serie de anexos con modelos de documentos e información detallada de interés.
149. Resulta, asimismo, reseñable la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores –fruto de una iniciativa legislativa



popular—, según la cual, con carácter general, se entenderá que no procede atribuir la guarda y custodia de los hijos e hijas, ni individual ni compartida, ni un régimen de estancia, relación y comunicación respecto de ellos y ellas, al progenitor que haya sido condenado penalmente por sentencia firme por un delito de violencia doméstica o de género por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro miembro de la pareja o de los hijos e hijas que convivan con ambos hasta la extinción de la responsabilidad penal.

150. Se considera, igualmente, oportuno resaltar la relevancia de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales, que plantea los servicios sociales como instrumento para la igualdad de género real y efectiva. Es decir, servicios sociales también de atención primaria y secundaria provistos por las administraciones locales y forales, que faciliten la inclusión social de las mujeres en situación de exclusión, desprotección, maltrato y violencia que afrontan, y que promuevan medidas y servicios para aliviar y reforzar la red socio familiar de apoyo, especialmente de las mujeres que asumen la mayor carga de la atención a las personas dependientes.
151. Los territorios históricos de Gipuzkoa y Bizkaia disponen de sus propias normas forales en materia de igualdad: la Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres del Territorio Histórico de Gipuzkoa, de aplicación en su sector público foral (la Administración y Diputación Foral, los organismos autónomos forales y las entidades públicas forales, las sociedades mercantiles forales y las fundaciones del sector público foral que así se definan en su normativa de aplicación); y la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de mujeres y hombres del Territorio Histórico de Bizkaia, también aplicable a su sector público (Diputación Foral, organismos autónomos forales, entidades públicas empresariales forales, sociedades mercantiles forales, fundaciones forales y consorcios forales y otros entes forales de derecho público).
152. En cuanto el ámbito programático se refiere, el anteproyecto forma parte del VII Plan para la igualdad de mujeres y hombres para la XI Legislatura, y de la “Agenda Euskadi Basque Country 2030” como iniciativa legislativa que contribuye a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) nº 5 para lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas de la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015.
153. El anteproyecto responde a los principios y disposiciones de la legislación referida y supone la instauración, para el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus tres niveles administrativos territoriales, de medidas de diversa naturaleza, dirigidas a garantizar la transversalidad de la perspectiva de género y su toma en consideración en la actuación de los poderes públicos y del sector público vasco, con la finalidad de promover la igualdad de mujeres y hombres, de manera real y efectiva.



### **III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

154. Habiéndose presentado en detalle el contenido del anteproyecto y una vez vistos el título competencial y el marco normativo, esta sección se centra en el análisis jurídico de la propuesta, del que derivan observaciones de carácter legal, así como otras sugerencias o recomendaciones que se trasladan con el propósito de mejorar la calidad de la norma.
155. Las consideraciones relativas al texto articulado se realizarán directamente sobre los artículos modificados de la Ley 4/2005, en aras a facilitar la trazabilidad de las aportaciones que se trasladan.

#### **A) Observaciones a la exposición de motivos**

156. Se sugiere revisar la sistematización de la información presentada en la exposición de motivos porque, si bien resulta de interés y de utilidad para contextualizar el anteproyecto, sus contenidos pueden presentarse de una forma más clara y ordenada, con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, aligerar el texto y presentar de forma nítida la finalidad que se persigue –tal como ocurre, por ejemplo, en la memoria técnica—.
157. Dicho esto, en aplicación de los principios de seguridad jurídica y claridad, se recomienda incluir las referencias concretas de la normativa del Estado de relevancia en la materia, ya que las expresiones genéricas que se han empleado resultan excesivamente indeterminadas (“normativa del Estado”, “legislación del Estado”, “legislación básica del Estado”), especialmente teniendo en cuenta la naturaleza legal del anteproyecto.
158. Se traslada, asimismo, la propuesta de relacionar la mención sobre la participación de Emakunde en el programa promovido en el marco de la ONU sobre servicios esenciales para las mujeres y las niñas sometidas a la violencia, con la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, se sugiere incluir la referencia a la “Agenda Euskadi Basque Country 2030”, por ser esta agenda la que aglutina, precisamente, la contribución vasca a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
159. Por último, se estima oportuno realizar una observación sobre la introducción del término “violencia machista” o “violencia machista contra las mujeres” que realiza el anteproyecto, en sustitución de la expresión de “violencia contra la mujer” utilizada en la Ley 4/2005.
160. A este respecto, se observa que, si bien la normativa de referencia en la materia, tanto a nivel internacional, europeo, como estatal, utiliza los conceptos jurídicos de “violencia contra las mujeres” o “violencia de género”, la expresión “violencia machista” también tiene presencia en textos normativos, como es el caso de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no



discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, de las normas forales de igualdad de Bizkaia y Gipuzkoa o de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de Cataluña.

161. El anteproyecto define y delimita el alcance de la violencia machista en el artículo 50, párrafos 2 y 3.
162. Sin embargo, habida cuenta que se produce una clara opción terminológica en el anteproyecto a favor de la utilización del término “violencia machista”, que supone una innovación respecto expresión “violencia contra la mujer” empleada en la Ley 4/2005, se recomienda que en la exposición de motivos se recojan las razones que han llevado a introducir este cambio terminológico en el anteproyecto y la finalidad a la que responde.

#### **B) Observaciones al articulado**

163. A la vista de que existen diversos conceptos de carácter novedoso, resultaría conveniente delimitar previamente el alcance o el significado de los mismos.
164. Es por ello que, con la finalidad de asegurar la correcta comprensión de la norma, se recomienda la inserción de un artículo de **definiciones**, que explique el significado de ciertos términos que se recogen en el anteproyecto, como es el caso, por ejemplo, de “interseccionalidad”, “estándares de calidad”, “enfoque feminista”, “conciliación corresponsable”, “coeducación” o de “superviviente”, término al que nos referiremos posteriormente.
165. En el caso de que no se considerara oportuna la inclusión de un artículo de definiciones, al menos los términos señalados a título de ejemplo debieran ser definidos o explicados de algún modo en el texto articulado o, al menos, en la exposición de motivos.
166. Asimismo, se recomienda valorar la inclusión en el anteproyecto de la **protección de los derechos lingüísticos y la promoción del uso del euskera** en las actuaciones que se lleven a cabo en el ámbito de la igualdad de género, bien tomando en consideración las propuestas concretas trasladadas por informe de normalización lingüística, bien incluyendo una referencia genérica al respecto dentro del título preliminar, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, conforme al cual “Los poderes públicos garantizarán el ejercicio de los derechos lingüísticos fundamentales, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a fin de que tales derechos sean efectivos y reales”.

#### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

167. El artículo 2 requiere una clarificación respecto al ámbito subjetivo de la ley, concretamente respecto a las entidades destinatarias de naturaleza pública que han de aplicar la ley: (i) las administraciones públicas vascas o la Administración pública vasca



(se emplean las dos expresiones); (ii) los poderes públicos vascos; (iii) y “sector público institucional vasco”.

168. Se ha de resaltar que la cuestión de delimitar con claridad el ámbito subjetivo de la ley es esencial para la eficacia de su aplicación y la seguridad jurídica. Por lo tanto, resulta fundamental fijar con nitidez el ámbito de aplicación de la ley, identificando a quién se aplica y el alcance de su aplicación en cada caso.
169. A este respecto, se trasladan las siguientes consideraciones.
170. En primer lugar, se observa que, si bien la definición de la Administración pública vasca del párrafo 2 no plantea duda alguna, no ocurre lo mismo con los poderes públicos vascos y el “sector público institucional vasco”, a la vista de la definición que el **párrafo 3** del artículo 2 realiza de los poderes públicos vascos al homologarla al sector público vasco (“se considera poder público vasco a toda institución y organización que integre el sector público institucional vasco”).
171. El artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, determina que el “sector público” comprende: (i) la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, y las entidades que integran la Administración Local; y (ii) el “sector público institucional” —integrado por los organismos públicos, entidades de derecho público y entidades de derecho privado vinculados o dependientes de las administraciones públicas, y por las universidades públicas, que se regirán por su normativa específica—.
172. En la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, establece en su artículo 7 que el “sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi” se integra por: (i) la Administración General o Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi; y (ii) por su Administración Institucional —compuesta por sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios—.
173. También se delimita el “sector público vasco” en la Proposición de ley del sector público vasco, que se conoce actualmente en sede parlamentaria. Así, de acuerdo con su artículo 4, conforman el “sector público vasco”: (i) todas las administraciones públicas vascas —la general, las forales y las locales—, con sus administraciones institucionales y demás entes instrumentales dependientes y adscritos a ellas; (ii) los entes de naturaleza pública dotados de personalidad jurídica independiente y sin régimen de adscripción, como el Consejo de Relaciones Laborales y el Consejo Económico y Social Vasco, y otros entes cuya norma de creación así lo determine expresamente; y (iii) la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.



174. A la vista de lo anterior, se aprecia que la utilización del término “sector público institucional vasco” no parece corresponderse con la interpretación que se extrae de su lectura, que, se intuye, hace referencia al “sector público” en general, es decir, incluidas también las administraciones general, forales y locales.
175. Por todo ello, se sugiere la revisión del párrafo 3 del artículo 2 para que se garantice la idoneidad de los términos utilizados con el fin de identificar correctamente el ámbito subjetivo del anteproyecto.
176. En cualquier caso, se advierte que, entre las disposiciones que se identifican en el párrafo 3 como aplicables a los poderes públicos vascos, dos de ellas suscitan dudas. Se trata, concretamente, del artículo 15.7, que no existe o que, al menos, no se encuentra en el anteproyecto, y del artículo 43.3, que se limita a definir lo que se entenderá por acoso por razón de sexo y por acoso sexual.
177. En segundo lugar, se aprecia que, a lo largo del texto del anteproyecto se identifica como destinatarios del precepto, bien a los “poderes públicos vascos”, bien a “las administraciones públicas vascas”.
178. Teniendo en cuenta que el alcance de los “poderes públicos vascos” es más amplio que el de las “administraciones públicas vascas”, resultaría conveniente comprobar en el articulado que se establece correctamente el ámbito de aplicación subjetivo en cada caso, ya que en ocasiones parece utilizarse de manera indistinta un término u otro.
179. En tercer lugar, en aras a una mayor claridad, sería recomendable delimitar, de manera explícita, el ámbito subjetivo de aplicación de la ley con relación al Parlamento Vasco, las Juntas Generales, la Universidad del País Vasco y entidades como el Ararteko o el Tribunal Vasco de Cuentas, así como revisar si los artículos del anteproyecto refieren de manera clara que les resultan de aplicación.
180. Con relación al **párrafo 4**, atendiendo a un criterio de sistematización, se recomienda trasladar la cuestión relativa al incumplimiento de las cláusulas de igualdad, bien al título V, relativo a infracciones o sanciones, bien a los artículos específicos relacionados con la temática en cuestión, como ocurre en el caso del artículo 21 sobre contratación pública y subvenciones.

### **Artículo 3.- Principios generales**

181. En el **apartado 1** sobre el principio de igualdad de trato, siguiendo la sugerencia que el CES traslada en su dictamen, se considera oportuno incluir la discriminación múltiple junto a la discriminación directa e indirecta, ya que se trata de un tipo de discriminación al que se hace alusión en distintos preceptos del anteproyecto y también de la Ley





4/2005, y que, además, adquiere especial protagonismo en el enfoque interseccional de la desigualdad.

182. Asimismo, en el **apartado 7**, sobre el principio de representación equilibrada, se identifican una serie de supuestos excepcionales en los que se podrá justificar la inaplicación de este principio.
183. La excepción que se recoge en la letra c) se refiere al caso en que “se demuestre de forma objetiva que no haya personas de un sexo determinado con competencia, capacitación y preparación adecuada para participar en el órgano en cuestión o, a pesar de haberlas, no puedan hacerlo por la sobrecarga de trabajo que les pueda generar o por otros motivos debidamente justificados”.
184. Pues bien, se recomienda eliminar el motivo relacionado con la sobrecarga de trabajo, por tratarse de una cuestión de gestión interna de las organizaciones, que no debieran sobreponerse al contenido de una ley.
185. Con relación a la incorporación del principio relativo a la internacionalización en el **apartado 8**, y a la vista de la importante labor que se lleva a cabo en materia de igualdad de género en el ámbito de la cooperación al desarrollo, se plantea la oportunidad de incluir de manera explícita esta cuestión en el anteproyecto.
186. Cabe apuntar que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dedica su artículo 32 a la política española de cooperación para el desarrollo, y también lo hacen las normas forales de igualdad de mujeres y hombres de Gipuzkoa y Bizkaia, en sus artículos 44 y 53, respectivamente.

#### **Artículos 5 a 7.- De la Administración de la Comunidad Autónoma, de las administraciones forales y de la administración local**

187. El capítulo I, “Competencias y funciones”, del título I comprende los artículos 4 a 8, relativos a disposiciones generales, la Administración de la Comunidad Autónoma, las administraciones forales, la administración local y la homologación de entidades.
188. Como se ha visto, se conservan prácticamente los artículos como están redactados en la Ley 4/2005, con algunas adaptaciones.
189. En el informe sobre las aportaciones realizadas por las entidades y órganos consultivos, Emakunde refiere:

Sobre la competencia en materia de auto-organización de las administraciones públicas vascas y las propuestas vinculadas a las posibles “injerencias” del anteproyecto de ley en dicha capacidad de auto-organización (art. 5, art. 6, art.7, art. 10.1., art. 15.1.), en la medida en que ni desde Eudel, ni desde las diputaciones forales,



en sus aportaciones, se ha cuestionado la distribución competencial prevista en dichos artículos, por un lado, y de que se recogen aspectos que ya están contemplados en la ley de igualdad vigente, por otro, se considera más adecuado mantener el texto tal y como se presenta, hasta conocer la opinión al respecto de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

190. Pues bien, a este respecto, se comparte el criterio de Emakunde de considerar que la propuesta que se traslada en el anteproyecto es respetuosa con la ley en vigor y con el reparto competencial existente en la materia.
191. Así, tal y como se recoge en el artículo 4 de la Ley 4/2005, corresponde a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi la competencia legislativa, la de desarrollo normativo y la acción directa en materia de igualdad de mujeres y hombres, mientras que corresponde a los órganos forales de los territorios históricos y a la Administración local la ejecución de las normas en la materia.
192. Los artículos 5, 6 y 7 identifican las funciones correspondientes a cada uno de los tres niveles administrativos, de conformidad con sus correspondientes competencias.
193. En cualquier caso, se considera oportuno trasladar una reflexión sobre el carácter transversal e informador de la igualdad de género en las políticas públicas, que se estima de utilidad a la hora de discernir posibles dudas competenciales.
194. En el ámbito público, la transversalidad de la política en materia de igualdad de mujeres y hombres resulta de su vocación de generar un cambio de paradigma en el conjunto de la acción pública, con el objetivo de caminar hacia la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en la sociedad.
195. Es por ello que ese cambio o transformación cultural hacia la igualdad requerirá, igualmente, de todo tipo de medidas, entre las que se encuentran medidas que afectan tanto a la estructura de la Administración, como a su funcionamiento.
196. Se aprecia que es precisamente en ese tipo de medidas donde más fácilmente se puedan suscitar cuestiones sobre posibles colisiones competenciales.
197. Así, a diferencia de lo que ocurre normalmente con las políticas sectoriales, en las que la línea divisoria entre la competencia material y la competencia de autoorganización resulta clara, en un ámbito material transversal como el de la igualdad de género se entiende que el mismo también comprende cuestiones de organización que afecten a la estructura administrativa o al propio funcionamiento de la Administración (por ejemplo, las estructuras administrativas de igualdad o los planes de igualdad de género), sin que



ello contravenga la competencia de la Administración foral o local en cuestión para organizar sus propios recursos a tal fin.

198. Es decir, se trata de distinguir entre una medida que establece una finalidad, de una medida organizativa que fija el modo de alcanzar tal finalidad.
199. Ese criterio interpretativo es el utilizado en el análisis del anteproyecto desde la perspectiva del reparto competencial.

**Artículo 10.- Administraciones forales, locales y otras instituciones públicas (estructuras de igualdad)**

200. El artículo 10 de la Ley 4/2005, relativo a las estructuras de igualdad de las administraciones forales y locales, se mantiene en su integridad en el anteproyecto, si bien se precisan tres de sus funciones, se explicita que estas estructuras también se encargarán de la violencia machista contra las mujeres y que deberán de estar dotadas con personal y recursos presupuestarios suficientes, así como con una posición orgánica y una relación funcional adecuada. Además, el anteproyecto también prevé la existencia de estructuras de igualdad en el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, el Ararteko y la Universidad del País Vasco, en el marco de sus competencias y teniendo en cuenta sus especificidades.
201. Por lo tanto, más allá de la inclusión del Parlamento, las Juntas Generales, el Ararteko y la Universidad del País Vasco en el precepto, no se produce una novación jurídica que requiera de una consideración específica al respecto, habida cuenta que la referencia relativa a los recursos humanos y presupuestarios suficientes y a la posición orgánica y relación funcional adecuadas de estas estructuras de igualdad es la traslación de los requisitos previstos para la creación de un órgano administrativo, de conformidad con el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.
202. El artículo 10 se enmarca, pues, en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 10.2 Estatuto), que puede incidir en la autonomía organizativa de los órganos forales (artículo 37.3.a del EAPV) y de la potestad de autoorganización de las administraciones locales (artículo 10 LILE), siempre y cuando se limite a establecer un estándar común, homogéneo, para el conjunto de las administraciones públicas con presencia en la CAPV, o principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento aplicables a todas ellas, y que no afecte el núcleo intangible de la foralidad, tal y como se recuerda en la Decisión 1/2019, de 20 de junio, del Pleno de la Comisión Arbitral, y como ha venido reiterando esta Comisión (entre otros, Dictamen 105/2012).



### **Artículo 11.- Unidades para la igualdad de mujeres y hombres**

203. El artículo 11 de la Ley 4/2005 en vigor hace referencia únicamente a las unidades de igualdad de la Administración General, ya que ese tipo de estructuras administrativas en las administraciones forales y locales son objeto, precisamente, del artículo anterior, es decir, del artículo 10.
204. Por esa razón, se recomienda que el nuevo **párrafo 4** (la creación y regulación de sus unidades de igualdad, por parte de las administraciones forales y locales) que introduce el anteproyecto en el artículo 11 sea eliminado del mismo y, en su caso, reubicado en el artículo 10, ya que, de otro modo, distorsionaría las disposiciones recogidas en el artículo 11, que se refieren y se aplican a la Administración General.
205. Asimismo, se traslada la sugerencia de reconsiderar su oportunidad o su redacción ya que dicha tarea, la de crear y regular sus unidades de igualdad, no se recoge para la Administración General.
206. El **párrafo 3** del artículo 11 del anteproyecto determina ahora cuáles son los organismos autónomos y entes públicos adscritos a la Administración General que deberán contar con una unidad de igualdad: aquellos que tengan más de 25 personas empleadas.
207. A modo de apunte, decir que, a día de hoy, el criterio era de carácter nominal, ya que el Decreto 213/2007, que regula las unidades de igualdad, recoge la relación nominativa de los organismos y entes obligados.
208. Teniendo en cuenta que la utilización de este criterio numérico de personal para determinar los organismos y entes que han de contar con una unidad de igualdad resulta novedosa, sería recomendable que en el expediente se incluyera alguna explicación relativa a la adopción de dicho criterio y de su cifra concreta.

### **Artículo 13.- Coordinación interdepartamental**

209. El artículo 13 incorpora la obligación de las administraciones forales y locales de establecer y regular (“establecerán y regularán”), en el marco de sus competencias, sus respectivas estructuras o espacios de coordinación interdepartamental.
210. A este respecto y en coherencia con el hilo argumental relativo a la competencia exclusiva de las diputaciones forales y las administraciones locales en materia de autoorganización, se recomienda eliminar la expresión verbal “regularán” —que parece exigir necesariamente la aprobación de una norma—, por tratarse de una actuación operativa, consustancial al funcionamiento y organización de estas administraciones, para la consecución del fin encomendado, que en este caso consiste en promover la coordinación interna en cada institución.



### **Sección 3ª. Órganos de coordinación institucional: Comisión Interinstitucional (artículo 12) y Comisión Interdepartamental (artículo 13)**

211. La sección 3ª del capítulo II —relativo a la organización institucional y coordinación entre las administraciones públicas vascas— de la Ley 4/2005 regula los órganos de coordinación institucional.
212. Concretamente, la coordinación institucional se articula a través de la Comisión Interinstitucional (artículo 12) y la Comisión Interdepartamental (artículo 14).
213. Sin embargo, se echa en falta que el anteproyecto no prevea órganos consultivos o mecanismos que materialicen el principio de participación que se incorpora al artículo 3, garantizando, de una manera estructural, la participación de los diversos agentes implicados y de la ciudadanía, en el marco de la buena gobernanza; máxime teniendo en cuenta la sólida trayectoria de Emakunde y su compromiso por fomentar la participación de la sociedad civil, tal y como ha quedado reflejado en el procedimiento de elaboración del mismo anteproyecto, y como también queda recogido entre las funciones de Emakunde que se prevén en la disposición final primera del anteproyecto, que modifica el artículo 3 de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer —“o) Establecimiento de relaciones y cauces de participación con asociaciones, fundaciones y otros entes y organismos que en razón de sus fines o funciones contribuyan a la consecución de los objetivos del instituto”—.
214. A este respecto, cabe apuntar la existencia de la Comisión Consultiva de Emakunde, constituida y regulada por el Decreto 103/1998, de 9 de junio, de creación de la Comisión Consultiva del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea, que se mantiene operativa como órgano de interlocución de las asociaciones de mujeres de Euskadi con Emakunde.
215. Es por ello que, en aras a consolidar la participación y la buena gobernanza como un elemento sustancial de las políticas públicas de igualdad de mujeres y hombres, se traslada la sugerencia de valorar la oportunidad de elevar esta cuestión al rango de ley, incluyéndola explícitamente en el anteproyecto.

### **Artículo 14.- Financiación**

216. El párrafo 2 del artículo 14 establece que “Las administraciones autonómica, foral y local consignarán y especificarán anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la presente ley, de modo que de forma progresiva se garantice que al menos el 1 % de los presupuestos de las respectivas administraciones públicas se dedique al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres”.



217. A este respecto, del informe sobre las aportaciones de las administraciones públicas se extrae que la propuesta se debe a que “el texto normativo traslada el compromiso de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, adoptado el 12 de diciembre de 2018, de que de forma progresiva se garantice que al menos el 1% de los presupuestos de las respectivas administraciones públicas se dedique al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres.”
218. Por su parte, los territorios históricos de Gipuzkoa y Bizkaia ya asumieron, en 2015 y 2018, respectivamente, el compromiso de dedicar un mínimo del 1% del presupuesto de sus diputaciones forales al cometido de la igualdad de género con la aprobación de sus normas forales de igualdad de mujeres y hombres.
219. Concretamente, de conformidad con la disposición adicional segunda de la Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres del Territorio Histórico de Gipuzkoa, “La Diputación Foral de Gipuzkoa incrementará progresivamente, con carácter general, el presupuesto destinado al impulso de las políticas para la igualdad de mujeres y hombres, hasta alcanzar un importe mínimo del 1% de su presupuesto propio de gestión para el año 2020”.
220. Y la disposición adicional tercera de la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de mujeres y hombres del Territorio Histórico de Bizkaia, establece que “Los proyectos de normas forales de presupuestos de la Diputación Foral de Bizkaia fijarán anualmente los créditos destinados a la igualdad de mujeres y hombres, conforme a lo previsto en esta norma foral, en el plan foral para la igualdad de mujeres y hombres y planes sectoriales, de manera que en cada ejercicio se alcance un importe mínimo equivalente al 1% del presupuesto de gestión propia de la Diputación Foral de Bizkaia, siendo revisable en circunstancias excepcionales de carácter jurídico y presupuestario que condicionen los servicios y prestaciones básicas”.
221. Sin embargo, la Diputación Foral de Álava y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi proponen suprimir del párrafo 2 la disposición relativa a lograr que, de forma progresiva, se garantice que al menos el 1% de los presupuestos de las respectivas administraciones públicas se dedique al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres.
222. Y ello porque la Diputación Foral de Álava considera que dicha disposición invade la competencia exclusiva de los órganos forales en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos y cuentas [artículo 37.3.b) EAPV], constitutiva del núcleo intangible de foralidad; y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi entiende que afecta a la autonomía financiera municipal que, en virtud del artículo 110 LILE, se concretará en el ejercicio de las potestades de ordenación y gestión en materia económico-financiera y presupuestaria, sin perjuicio de las competencias sobre estas materias de los órganos forales de los territorios históricos.
223. Tampoco la Dirección de Presupuestos ni la Oficina de Control Económico consideran adecuado establecer un porcentaje determinado de los presupuestos para dedicarlo a



la política de igualdad de género, esgrimiendo que son los presupuestos generales anuales los que han de contener las dotaciones económicas anuales para la ejecución de la ley de igualdad, sin que estén sujetos, de antemano, a compromisos presupuestarios establecidos previamente.

224. Así las cosas, resulta oportuno distinguir, por un lado, el supuesto de las diputaciones forales y las administraciones locales, y, por otro lado, el supuesto de la Administración General.
225. Comenzando por las diputaciones forales y las administraciones locales, si bien se reconoce el carácter transversal de la política de igualdad de género, que afecta a todas las áreas de la acción pública, incluida la presupuestaria –como es el caso del párrafo 1 del artículo 14 con relación a la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos—, no es menos cierto que, por el carácter instrumental de la política presupuestaria, la previsión legal de llegar a dedicar al menos un 1% de los presupuestos también de las administraciones forales y locales a las políticas de igualdad de género podría friccionar con la competencia exclusiva de la diputaciones forales de elaborar sus presupuestos, así como con el principio de autonomía financiera municipal, por lo que se recomienda eliminar esta previsión para el caso de los presupuestos forales y municipales.
226. En cuanto a la Administración General se refiere, más allá del criterio de idoneidad y de la lógica presupuestaria ordinaria esgrimidos por la OCE y la Dirección de Presupuestos, no se hallan razones legales que impidan establecer en la Ley 4/2005 el objetivo de garantizar, de forma progresiva, que al menos el 1% de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma se dediquen al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres, como se prevé en las normas forales de igualdad de mujeres y hombres de los territorios históricos de Bizkaia y Gipuzkoa para sus correspondientes presupuestos.
227. En cualquier caso, la Comisión recuerda que la previsión legal de destinar al menos el 1% de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma a la igualdad de género tiene el carácter y la naturaleza de un objetivo a alcanzar, siendo, en última instancia, la ley específica en materia presupuestaria, es decir, la ley de presupuestos generales que se apruebe anualmente en el Parlamento Vasco la que determinará, finalmente, el porcentaje que en cada ejercicio se destine a la política de igualdad de género.

#### **Artículo 15.- Planes para la igualdad de mujeres y hombres**

228. El **párrafo 3** del artículo 15 introduce la obligación de incorporar a la “planificación estratégica o equivalentes de las respectivas administraciones públicas” los objetivos, acciones e indicadores principales de los correspondientes planes de igualdad de la Administración General, de las diputaciones forales y de las administraciones locales.



229. En este artículo se utiliza la terminología del Gobierno Vasco, que distingue sus planes entre: (i) “planes estratégicos”, los que al inicio de la legislatura el Consejo de Gobierno, en el marco de su programa de gobierno, califica como estratégicos –un número de unos quince– y son aprobados por el propio Consejo de Gobierno; y (ii) “planes departamentales”, los planes departamentales que se aprueban por orden del consejero o la consejera.
230. Dado que utilizar dicha referencia terminológica basada en la práctica de la Administración General pudiera plantear algún problema de interpretación, sería recomendable emplear una terminología neutra, aplicable en los tres niveles de administración territorial, que bien pueden identificarse con una expresión genérica como, por ejemplo, “planes de carácter estratégico”.

#### **Artículo 17.- Capacitación del personal de los poderes públicos vascos**

231. El artículo 17 introduce una serie de novedades sobre las que realizamos las siguientes observaciones.
232. La primera observación se refiere al carácter obligatorio y universal que el anteproyecto otorga a la formación en materia de igualdad.
233. Así, a la “formación básica, progresiva y permanente” prevista en el **párrafo 1** del artículo 17 de la Ley 4/2005, se añade ahora que esa formación ha de ser “obligatoria” para “todo” su personal.
234. De esta manera se produce un cambio de paradigma en la formación en materia de igualdad ya que se convierte en una materia formativa que exige una formación básica, progresiva y permanente, y obligatoria para todas las personas que trabajan en los poderes públicos vascos.
235. En cuanto a la obligatoriedad de la formación en materia de igualdad se refiere, en el marco del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, este precepto ha de ponerse en relación con: (i) el derecho individual de las empleadas y los empleados públicos a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral (artículo 14.g); (ii) el deber de los empleados y las empleadas públicas de mantener actualizada su formación y cualificación para desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales (artículo 54.8); (iii) los criterios generales de los planes para la formación son materia de negociación colectiva (artículo 37.1.f).





236. A la vista de la magnitud de la modificación introducida, se considera necesario argumentar la cuestión de la obligatoriedad de la formación en materia de igualdad, de manera motivada y justificada dentro del marco legal vigente.
237. Dado que tal argumentación no se halla en el expediente, se debería incorporar al expediente la información requerida.
238. En el **párrafo 2** del artículo 17, a la obligación de las administraciones públicas vascas de elaborar y ejecutar planes de formación en materia de igualdad de mujeres y hombres para el personal a su servicio se añaden dos precisiones, que, por su carácter doméstico o instrumental, no resultarían apropiadas para una norma de rango legal,
239. Dichas precisiones se refieren, concretamente, a que los poderes públicos vascos:
- a) Garantizarán que la formación en materia de igualdad de mujeres y hombres se realice dentro de la jornada laboral y no compute a los efectos del cálculo de las horas anuales que con carácter general se disponen para la formación. A tal fin, podrán elaborar las normas o instrucciones correspondientes.
  - b) Identificarán en todas las tipologías de puestos las competencias necesarias en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres requeridas en cada puesto y sus correspondientes necesidades formativas, para cuya satisfacción habrán de elaborar y ejecutar los correspondientes planes de formación.
240. Además, la inclusión en una previsión legal de la cuestión relativa a la impartición de la formación en el horario laboral y su cómputo puede resultar superflua, máxime cuando se prevé que dicha formación sea obligatoria, por lo que, en principio, debiera ser impartida en horario laboral y no computaría en principio en el cálculo de horas de formación.
241. En cuanto al contenido de la letra b) se refiere, se aprecia que, al tratarse más bien de una cuestión metodológica relativa a la elaboración de planes de formación de igualdad, podría ser más adecuado reservar esta cuestión operativa al desarrollo reglamentario, sin que sea recogida en la propia ley, ya que cualquier cambio o adaptación al respecto requeriría, asimismo, la correspondiente modificación legal.
242. A falta de una argumentación que esclarezca las observaciones que se plantean, se sugiere reconsiderar la oportunidad de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 17, y valorar su posible eliminación.
243. También suscitan dudas las novedades incorporadas por el anteproyecto en los **párrafos 4 y 5** del artículo 17 relativas a:



4. Para la dotación de las entidades, órganos y unidades de igualdad referidas en el Capítulo I del Título I, las administraciones públicas vascas deben contar en sus relaciones de puestos de trabajo, o en sus instrumentos organizativos equivalentes, plazas entre cuyas funciones se incluyan impulsar y diseñar programas y prestar asesoramiento técnico en materia de igualdad de mujeres y hombres y garantizar la experiencia y/o capacitación específica del personal técnico que las vaya a ocupar, estableciendo requisitos específicos de conocimientos o formación en dicha materia para el acceso a las mismas, entre los que se reconocerá la posesión de títulos de estudios universitarios de grado y postgrado especializados en igualdad, estudios feministas o de género.

5. Las plazas del personal técnico de igualdad referidas en el apartado anterior han de ser consideradas en las relaciones de puestos de trabajo plazas relativas al Grupo A de clasificación profesional y tendrán una dedicación exclusiva y a jornada completa, salvo que se justifique debidamente la idoneidad de otro tipo de dedicación por motivos tales como el tamaño de la administración o la existencia en dicha administración de otras plazas de personal técnico de igualdad que ya cuentan con ese tipo de dedicación.

244. Nuevamente se plantean cuestiones relativas al ámbito normativo y específico de las relaciones de puestos de trabajo de las administraciones públicas vascas, como son la adscripción del puesto a una categoría laboral, su dedicación o los requisitos exigidos para su desempeño.

245. Así, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 15 de Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca:

1. Las relaciones de puestos de trabajo indicarán necesariamente para cada uno de ellos:

a) su denominación,

b) Departamento o Centro directivo al que se halle adscrito,

c) régimen de dedicación,

d) requisitos exigidos para su desempeño, entre los que necesariamente deberá figurar el perfil lingüístico asignado y su fecha de preceptividad, y



e) la adscripción al Grupo, Cuerpo o Escala, o categoría laboral que en cada caso corresponda. Los puestos de trabajo podrán atribuirse indistintamente a más de un Grupo, siempre que estuvieran comprendidos en su intervalo de niveles.

246. Por lo tanto, incluir ámbitos competenciales propios de función pública y de su legislación específica en la Ley 4/2005 podría suponer una distorsión del ordenamiento jurídico, en tanto que el sistema establecido para regular el tipo de cuestiones que se plantean en los párrafos 4 y 5 atribuye a las relaciones de puestos de trabajo dicha función de manera específica.
247. Por otra parte, si bien es cierto que el párrafo 4 coincide prácticamente con el párrafo 3 de la Ley 4/2005 en vigor, también lo es que en el anteproyecto se desarrolla el precepto, precisando, por un lado, el deber de las administraciones públicas de incluir las plazas en cuestión en las relaciones de puestos de trabajo o en sus instrumentos organizativos equivalentes, y, por otro lado, el tipo de títulos universitarios o de estudios que reconocerán como requisitos específicos.
248. Y es concretamente dicho desarrollo el que podría resultar cuestionable ya que se estima que el párrafo 3 en vigor ya colma el objetivo material que se establece en la ley, que no es otro que el de garantizar la experiencia o capacitación específico del personal técnico que vaya a ocupar plazas entre cuyas funciones se incluyan impulsar y diseñar programas y prestar asesoramiento técnico en materia de igualdad de mujeres y hombres, estableciendo requisitos específicos de conocimientos en dicha materia para el acceso a las mismas.
249. Por lo tanto, la adición que realiza el anteproyecto sobre el modo en que se ha de cumplir dicha obligación, con las precisiones que ahora se proponen, podría llegar a suponer una injerencia en la competencia de autoorganización de las administraciones forales y locales.
250. Por todo lo anterior, se recomienda conservar en el párrafo 4 del anteproyecto la redacción del párrafo 3 en vigor para evitar colisiones innecesarias con las competencias propias de autoorganización de las administraciones forales y locales, y suprimir el párrafo 5 por extralimitarse al regular materias propias del sistema legal de función pública.

**Artículo 19.- Evaluación previa de impacto en función del género y medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad**

251. Este precepto incluye en sus previsiones contenidos que se encontraban dispersos en el propio artículo 19, 20.1 y 21.



252. Esa nueva sistematización permite dibujar con mayor claridad las características del proceso de evaluación y verificación que debe llevarse a cabo.
253. Ello, no obstante, la Comisión sugiere reflexionar sobre la exigencia genérica de evaluación de actos administrativos que contempla su **párrafo 1** (“1. En el momento de acometer la elaboración de una norma o acto administrativo (...)”).
254. En tales casos, la Administración se limita a aplicar la normativa pertinente, es decir, los dictados de la ley o del reglamento correspondiente, debiendo respetar estrictamente aquellos. El artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, declara la inderogabilidad singular de las resoluciones administrativas de carácter particular.
255. Es cierto que cabe distinguir supuestos en los que la Administración ejerce potestades discrecionales de aquellos en los que actúa con poderes reglados, en los que no dispone de margen de apreciación.
256. Por ello, solo tendrá sentido la evaluación si las normas (ley/reglamento) otorgan esos poderes discrecionales y permiten, además, como prevé el párrafo segundo, la inclusión en el propio acto de medidas dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo en la situación de mujeres y hombres como colectivo, reducir o eliminar las desigualdades detectadas y promover la igualdad de género.
257. Tal eventualidad parece quedar restringida a un número reducido de actos administrativos que se caracterizan por tener una pluralidad indeterminada de personas destinatarias.
258. Prueba de ello es que las Directrices para la evaluación, tanto las de 2007 como la actuales de 2012, han excluido del informe todas las propuestas de actos administrativos, salvo en determinados casos (en la actualidad solo deben serlo las “convocatorias de ofertas públicas de empleo público y concursos de traslados”). Puede pensarse, además, que la aplicación práctica de la Ley 4/2005 desde el año 2005 ha conducido a esa delimitación.
259. De otro lado, conforme al **párrafo 6**, la labor de verificación de Emakunde se ciñe a “los proyectos de normas”, porque la valoración tendrá su mayor incidencia en el procedimiento de su elaboración.
260. Siendo esto así, convendría que la propia ley acotara los actos administrativos que, en la línea apuntada por las Directrices, deben ser objeto del informe de impacto en función del género, en vez de establecer de forma indiscriminada que todos deben serlo, algo que, en general, se revela como manifiestamente innecesario y sin efecto alguno y suscita dudas de factibilidad.



## Artículo 21.- Contratación pública y subvenciones

261. En materia de **contratación**, se trasladan las siguientes observaciones en torno a tres cuestiones.
262. La primera se refiere a los casos en los que el objeto del contrato guarda relación con la igualdad de mujeres y hombres, en los que se deberá incorporar a los pliegos de contratación tanto la ponderación de un mínimo de un 5 % del total del baremo de los criterios de adjudicación para la igualdad de género, como una condición especial de ejecución relacionada con la igualdad de hombres y mujeres, al menos, más allá del uso de un lenguaje no sexista.
263. Conviene recordar que 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 (en adelante, LCSP), en su artículo 1.3 establece que: “En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.”.
264. En cuanto a los criterios de adjudicación del contrato se refiere, en virtud del artículo 145 LCSP, la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.
265. Concretamente, los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato, siempre y cuando las características sociales del contrato se refieran, entre otras, a finalidades como la aplicación de los planes de igualdad de género en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres, el fomento de la contratación femenina o la conciliación de la vida laboral, personal y familiar.
266. Con relación a las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, el artículo 202 LCSP prevé la introducción de consideraciones de tipo social o relativas al empleo que tengan por finalidad, entre otras, la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar.
267. Sin embargo, en el expediente se echa en falta una justificación sobre la cuantificación de la ponderación de al menos el 5 % del total del baremo, que se recomienda se incluya



en el mismo, en aras a garantizar la existencia de una motivación solvente que legitime la determinación por ley de una cifra concreta.

268. La segunda observación se refiere a la obligación de recoger en el Registro de Personas Licitadoras y Empresas Clasificadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi la información desglosada en función del sexo sobre los miembros de órganos de administración o dirección y de las personas trabajadoras y de su retribución media, como mínimo. Con relación a la cuestión retributiva, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 28.2 de la Ley del Estatuto de los trabajadores –a través de la modificación operada por el Real Decreto-ley 6/2019–, las empresas están obligadas a llevar un registro con los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extra salariales de su plantilla, desagregados por sexo y distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor.
269. A este respecto, se ha de incidir en la finalidad del registro en cuestión, que no es otra que la de inscribir datos y circunstancias que resulten relevantes para acreditar las condiciones de aptitud de las empresas para contratar con las administraciones públicas y su sector público (artículo 337.1 LCSP y artículo 50 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi).
270. Por lo tanto, la propuesta de recoger información desglosada en función del sexo debe estar ligada a su relevancia respecto a los criterios de adjudicación y a las posibles condiciones especiales de ejecución que se requieran cuando el objeto del contrato guarde relación con la igualdad de hombres y mujeres.
271. Es por ello que se sugiere reformular la frase inicial del **párrafo 6** ya que con la redacción actual puede interpretarse que la propuesta está dirigida principalmente a recabar información, cuando su finalidad ha de estar vinculada a la acreditación de las condiciones de aptitud de la empresa, que es el objeto del Registro.
272. Asimismo, se ha de corregir la obligatoriedad de recabar esta información desglosada en función del sexo ya que la inscripción en el registro es, en todo caso, voluntaria, tal y como se recoge en el artículo 342 de la LCSP:

Artículo 342. Voluntariedad de la inscripción.

1. Sin perjuicio de la práctica de oficio de las inscripciones obligatorias a las que se refieren el artículo 338 y el apartado 1 del artículo 341, la inscripción en los Registros de licitadores y empresas clasificadas es voluntaria para los empresarios, los cuales podrán determinar qué datos de entre los mencionados en el artículo anterior desean



que se reflejen en ellos. La inscripción implicará el consentimiento del empresario para la difusión por medios electrónicos de sus datos inscritos, en los términos y con los límites y restricciones que legal o reglamentariamente se determinen.

2. Los interesados podrán en todo momento solicitar la cancelación de las inscripciones a ellos referidas, salvo en los casos y circunstancias de inscripción obligatoria.

273. El carácter facultativo de la inscripción en el registro también se reconoce en el artículo 47 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

Artículo 47.- Inscripción en el Registro.

1.- La inscripción en el Registro de Licitadores y Empresas Clasificadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene carácter facultativo, sin que la misma constituya un requisito obligatorio para concurrir a los procedimientos de licitación.

274. En consecuencia, el **párrafo 6** deberá redactarse de modo que se sustituya el modo verbal imperativo por uno facultativo, que exprese el carácter voluntario de la inscripción de los datos en cuestión.

275. La tercera observación se refiere a la contradicción que se aprecia en el **párrafo 7.b)**.

276. Así, por una parte, el párrafo 7.b) establece que los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución tendrán la consideración de obligaciones contractuales esenciales en los pliegos de contratación; y, por otra parte, prevé que, ante el incumplimiento de tales obligaciones contractuales esenciales, el órgano de contratación podrá, o bien imponer penalidades y no acordar su prórroga si esta estuviera contemplada, o bien resolver el contrato.

277. Sin embargo, este planteamiento parece colisionar con el de la Ley de contratos del sector público.

278. Concretamente, el artículo 202 LCSP, que regula las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social y ético, contempla dos posibilidades alternativas ante el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución: (i) establecer penalidades cuando así se contemple en los pliegos o los documentos descriptivos (artículo 192.1 LCSP); (ii) resolver el contrato cuando se les haya atribuido a dichas condiciones especiales de ejecución el carácter de obligaciones contractuales esenciales (artículo 211.1.f) LCSP).



279. De ahí que el planteamiento del párrafo 7.b) de otorgar, necesariamente y de manera obligatoria, el carácter de obligaciones contractuales esenciales a las condiciones especiales de ejecución no parece ser acorde con la Ley de contratos del sector público, que considera esta cuestión como optativa.
280. Igualmente, también se aprecia una contradicción entre el tratamiento que se prevé en el anteproyecto en el caso de incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, ya que, de acuerdo con el artículo 211.1.f) LCSP, ese supuesto únicamente se prevé como causa de resolución del contrato por el carácter de obligaciones contractuales esenciales, sin que se contemple la opción de imponer penalidades, como permite el anteproyecto.
281. En consecuencia, y teniendo en cuenta que las referidas disposiciones de la Ley de contratos del sector público constituyen legislación básica sobre contratos (disposición adicional primera, párrafo 3), la letra b) del párrafo 7 debe adecuarse a lo dispuesto de la legislación aplicable en la materia.
282. En todo caso, se suscribe la siguiente observación de la Junta Asesora de Contratación Pública: “Por lo que se refiere al último inciso del apartado 7.b) del artículo 21, se considera que no es necesaria la inclusión del mismo en el texto por cuanto la facultad del órgano de contratación de no acordar la prórroga del contrato la tiene en todos los casos en que en el pliego se prevé la posibilidad de prorrogarlo”.
283. Con relación a las **subvenciones** se trasladan las siguientes consideraciones.
284. Se recomienda reconsiderar la idoneidad del **párrafo 9**, que identifica los supuestos en los que se prohíbe conceder subvenciones, sobre la base del principio de seguridad jurídica y de la coherencia del ordenamiento jurídico.
285. La Ley 4/2005 trata esta cuestión en su disposición final sexta, por la que modifica la Ley de principios ordenadores de la hacienda de Euskadi, añadiendo un nuevo párrafo al artículo 50 por el que:
5. No podrán concurrir, durante el periodo que establezca la correspondiente sanción, a las convocatorias de las subvenciones y ayudas reguladas en este título las personas físicas o jurídicas sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo ni las sancionadas con esta prohibición en virtud de la ley para la Igualdad de Mujeres y Hombre
286. Sin embargo, ahora en el párrafo 9 se amplían los supuestos de prohibición también a las actividades que sean discriminatorias por razón de sexo y a las empresas que no





dispongan de plan de igualdad o de medidas contra el acoso sexual o por razón de sexo cuando estuvieran obligadas a ello.

287. Con relación a esta cuestión, resulta esencial incidir en que la prohibición de ser elegible a la recepción de ayudas o subvenciones públicas supone una restricción de derechos, que ha de verse sustentada en una sanción que resulte de un procedimiento sancionador desarrollado con las pertinentes garantías procesales, entre las que destaca el derecho de defensa.
288. Es por ello que se recomienda ceñir los supuestos del párrafo 9 a aquellos en los que el incumplimiento de la legislación en materia de igualdad de mujeres y hombres haya sido sancionado administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo o por incurrir en las infracciones previstas en la legislación aplicable en materia de igualdad de género.
289. En cualquier caso, si se optara por mantener la redacción del párrafo 9, se debería modificar el artículo 50.5 de la Ley de principios ordenadores de la hacienda de Euskadi en el sentido propuesto en el anteproyecto a través de una disposición final.
290. En el **párrafo 10** se establece la valoración de las cuestiones de igualdad de género con al menos un 5 % del total del baremo de los criterios de valoración para la adjudicación de las subvenciones, sin que conste en el expediente la justificación de la adopción de ese criterio numérico específico. Por lo tanto, al igual de lo expresado anteriormente en relación con la contratación, también en este caso se recomienda justificar en el expediente la fijación del criterio numérico en cuestión.
291. También se incluye la obligación de exigir a las entidades beneficiarias que en las memorias justificativas del cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión de las subvenciones aporten información desglosada por sexo de las personas beneficiarias o usuarias finales del servicio prestado y de las personas titulares de la entidad y de su plantilla, así como de la plantilla de la entidad que se haya contratado, en su caso, para la prestación del servicio objeto de la subvención.
292. Se entiende que la obligación de aportar estos datos desagregados por sexo no debería suponer, en principio, una carga inasumible para las entidades beneficiarias, ni una carga injustificada para ellas, al ser la dimensión de género una cuestión transversal, aplicable al conjunto de la acción pública, bien directa o indirectamente.
293. Por otra parte, se debería considerar el modo de integrar en el articulado del anteproyecto la obligación de determinar en los **planes estratégicos de subvenciones** los ámbitos en que las bases reguladoras de las subvenciones pueden incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las



entidades solicitantes, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

294. Por último, se sugiere ubicar el **párrafo 10** en el lugar del párrafo 11, de modo que la obligación de establecer indicadores para realizar el oportuno seguimiento y medir el impacto de las medidas adoptadas sea aplicable no solo en el caso de las subvenciones, sino también para la contratación.

#### **Artículo 22.- Planes sectoriales y/o estratégicos**

295. El artículo 22 utiliza la terminología del Gobierno Vasco respecto a la planificación, sobre la que se ha emitido una observación con anterioridad.
296. En coherencia, pues, con lo ya expresado, se recomienda utilizar la expresión “plan de carácter estratégico”, en lugar de “plan estratégico”.

#### **Artículo 28.- Enseñanza no universitaria**

297. En el artículo 28 se detecta la omisión del bachillerato al mencionarse todos los niveles y etapas educativas en las que se promoverá la igualdad real de género, y, por lo tanto, debiera incluirse en el artículo.

#### **Artículo 37.- Servicios de empleo**

298. El artículo 37 introduce en la letra b) de su **párrafo 2** una precisión relativa a “empleos de calidad y bien remunerados”.
299. Dado que la expresión “bien remunerados” es un término indeterminado, y habida cuenta que una remuneración adecuada resulta ser un elemento intrínseco de la calidad un empleo, se sugiere evitar la expresión en cuestión.

#### **Artículo 40.- Planes y políticas de igualdad de mujeres y hombres**

300. El artículo 40 prevé que, además de las empresas participadas mayoritariamente con capital público, también los consorcios y las fundaciones hayan de contar con sus propios planes de igualdad.
301. En el **párrafo 1** se añade, asimismo, que también las empresas privadas elaborarán sus planes “en los términos que establezca la normativa del Estado”.
302. En la actualidad, a partir de la entrada en vigor del 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 hombre en el empleo y la ocupación, las empresas de cincuenta o más trabajadores o trabajadoras deben elaborar y aplicar un plan de igualdad, de



conformidad con el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

303. Habida cuenta que la modificación del criterio del número de personas empleadas se ha operado recientemente y que las empresas con 50 o más personas disponen de un periodo de transitoriedad de 3 años para elaborar su plan de igualdad –es decir, hasta marzo del año 2022–, parece probable que no se produzcan modificaciones sobre esta cuestión en un horizonte temporal razonable.
304. Es por ello que, en base a razones de claridad y seguridad jurídica, se sugiere explicitar, en el párrafo 1, que son las empresas con 50 o más personas empleadas las obligadas a tener un plan de igualdad, así como la referencia legal concreta a la que están sometidas.
305. Se añade un nuevo **párrafo 2**, por el que “Los consorcios, fundaciones y empresas participadas mayoritariamente con capital de las instituciones públicas vascas que tengan más de 25 personas empleadas dispondrán de un servicio con personal especializado responsable del desarrollo de las políticas de igualdad en su organización”.
306. Pues bien, a este respecto se trasladan dos consideraciones.
307. En primer lugar, y por una cuestión de coherencia, se recomienda extraer del artículo 40, relativo a planes y políticas de igualdad, este precepto relativo a una estructura administrativa de igualdad, y ubicarlo en el marco de los artículos 10 y 11, relacionados con las estructuras administrativas de igualdad de la Administración General y las administraciones forales y locales.
308. En segundo lugar, se traslada la conveniencia de justificar en el expediente el criterio numérico adoptado (25 o más personas), a la vista de las dudas que ha podido suscitar, como ha sido el caso del CES, que estima que “la obligación establecida nos parece excesiva ya que, en nuestra opinión, una empresa de 25 trabajadores es demasiado pequeña”.
309. El **párrafo 6** del anteproyecto introduce una serie de medidas para combatir la discriminación retributiva, que, teniendo en cuenta la envergadura del asunto, podría considerarse la opción de dedicar un artículo específico a esta cuestión y facilitar así su visibilidad.
310. En cuanto a las medidas propuestas, una de ellas, concretamente la de la letra d) del párrafo 6, ha suscitado dudas en el marco del proceso de participación de la sociedad civil, en tanto que la exigencia de incluir cláusulas de igualdad para cumplir con el principio de transparencia e igualdad retributiva en empresas y organizaciones privadas pudiera incurrir en una posible “inconstitucionalidad formal”.
311. Recordaremos que el artículo 40.6.d) reza:



d) Por lo que respecta al sector privado, es un requisito para las empresas y organizaciones que contraten o reciban subvenciones del sector público vasco el cumplir con el principio de transparencia e igualdad retributiva entre mujeres y hombres. A tal fin, los poderes públicos vascos incluirán las cláusulas de igualdad correspondientes y establecerán los oportunos sistemas de control salarial o retributivo. En caso de que se detecten indicios de discriminaciones retributiva, se dará un plazo a las entidades para que lo justifiquen o corrijan y, en caso de que no lo hagan, recibirán la penalidad o consecuencia que se determine en el marco del proceso contractual o subvencional correspondiente, que podría incluir la pérdida de la subvención o resolución del contrato y la devolución de las cantidades percibidas.

312. A este respecto, se entiende que, teniendo en cuenta que la vulneración de la igualdad de género se incluye entre las prohibiciones de contratar previstas en el artículo 71.1 de la Ley de contratos del sector público y las sanciones accesorias que establece el artículo 46 bis.1 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, por las responsabilidades empresariales específicas en materia de igualdad, resulta posible la inclusión de cláusulas de igualdad en la contratación y en el procedimiento de concesión de subvenciones, siempre y cuando se garantice, desde un inicio, la claridad y alcance, tanto de dichas cláusulas, como de los “oportunos sistemas de control salarial o retributivo”, en aplicación del principio de libertad de acceso a las licitaciones y a las subvenciones y de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos.
313. En cualquier caso, con relación a las cláusulas de igualdad, sería conveniente incluir una remisión al artículo 2.4, donde se prevé que “Los poderes públicos vascos en los contratos, subvenciones, convenios u otro tipo de documentos a través de los cuales se formalice la transferencia de fondos públicos con las referidas entidades privadas, incorporarán cláusulas para la igualdad que determinen el modo en que en cada caso se concretará el cumplimiento de los referidos artículos”.

#### **Artículo 43.- Salud laboral**

314. El artículo 43 sustituye su título “Acoso sexista” por el de “Salud laboral”.
315. A este respecto, dado que el artículo se refiere, asimismo, a la seguridad laboral, es decir, a la seguridad y salud laboral, se recomienda que en el título se añada también el término “seguridad”: “seguridad y salud laboral”.



#### **Artículo 48.- Adecuación de las estructuras del empleo y transformación de la cultura y práctica empresarial**

316. El **párrafo 2** prevé que “Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias promoverán, en los términos que reglamentariamente se determine, ayudas a las empresas para que flexibilicen y reordenen el tiempo y los espacios de trabajo, así como para que adopten otro tipo de medidas dirigidas a facilitar un cambio organizacional y una transformación de la cultura y práctica empresarial que promueva la igualdad de mujeres y hombres, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado”.
317. Mientras que el párrafo 4 del artículo 40 del anteproyecto establece que “Las administraciones públicas vascas en el marco de las políticas de promoción económica y empleo en cualquiera de los sectores han de establecer ayudas a las empresas para la ejecución de las medidas contenidas en los planes para la igualdad de mujeres y hombres (...)”.
318. Dado que de la lectura de las dos disposiciones no se aprecia una diferencia significativa entre el alcance de ambas, se realiza la advertencia con el fin de que el órgano promotor valore si estima oportuno introducir alguna precisión al respecto.

#### **Artículo 50. Disposiciones generales - violencia machista contra las mujeres**

319. El artículo 50 incorpora una serie de novedades, sobre las que se realizan las siguientes observaciones.
320. Con relación a la definición de la violencia machista del **párrafo 2**, se advierte que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, toda persona cuya identidad de género sentida sea la de mujer y acredite tal condición que sea víctima de la violencia machista tendrá acceso, en condiciones de igualdad, a los recursos asistenciales existentes. Por lo tanto, se recomienda valorar la pertinencia de incluir en el artículo 50 el supuesto de las personas transexuales en cuestión.
321. La segunda observación se refiere al **párrafo 3**, según el cual, constituye violencia machista contra las mujeres, entre otros, “la violencia perpetrada o tolerada por el Estado”.
322. Dado que no se ha hallado esta expresión en la normativa jurídica específica, se recomienda sustituir la redacción en cuestión por dos expresiones, una que se utiliza en el Convenio de Estambul y otra en el Código Penal, como son: “la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada” [artículo 3, a) del Convenio de Estambul], y “la tortura”, de conformidad con el artículo 174.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, por el que “Comete tortura la autoridad o funcionario público que, abusando de su cargo, y con el fin de obtener una confesión o información de cualquier persona



o de castigarla por cualquier hecho que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o por cualquier razón basada en algún tipo de discriminación, la sometiére a condiciones o procedimientos que por su naturaleza, duración u otras circunstancias, le supongan sufrimientos físicos o mentales, la supresión o disminución de sus facultades de conocimiento, discernimiento o decisión o que, de cualquier otro modo, atenten contra su integridad moral”.

323. En el **párrafo 4** se encuentra, por primera vez en el texto, el binomio “víctimas y supervivientes”, que se utiliza reiteradamente en el anteproyecto en el ámbito de la violencia de género.
324. El uso del término “supervivientes” se explica y se emplea en la publicación titulada “Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención”, elaborado en el marco del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre servicios esenciales para mujeres y niñas sometidas a violencia.
325. En dicha publicación se relata que en el “Estudio a fondo del Secretario General sobre todas las formas de violencia contra la mujer” (2006) se hace referencia al “debate existente en torno a los términos ‘víctima’ y ‘sobreviviente’”. Hay quien sugiere que debiera evitarse el término ‘víctima’ porque implica pasividad, debilidad y una vulnerabilidad inherente, y no reconoce la realidad de la resiliencia y la actuación de las mujeres. Para otras personas, el término ‘sobreviviente’ plantea problemas, puesto que niega el sentimiento de victimización que experimentan las mujeres que han sido objeto del crimen violento. En consecuencia, en estas directrices se utiliza el término ‘víctima/sobreviviente’ ”
326. Más allá de la interpretación que pueda generar un término u otro, lo cierto es que, en términos jurídicos, los textos legales se refieren únicamente a las víctimas, entre las que incluye a las sobrevivientes.
327. A título de ejemplo, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, en su artículo 1.a) delimita el alcance del concepto de “víctima”: “(i) la persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causado por una infracción penal; (ii) los familiares de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito y que haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona; (...)”.
328. La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que traspone la Directiva 2012/29/UE, en su artículo 2 distingue, dentro del concepto general de víctima, entre “víctima directa” —la que haya sufrido un daño sobre su propia persona o patrimonio— y “víctima indirecta” —en los casos de muerte o desaparición causada



directamente por un delito, serán la pareja, hijos e hijas, progenitores y algunos parientes—.

329. Por su parte, el artículo 3.e) del Convenio de Estambul refiere que “Por «víctima» se entenderá toda persona física que esté sometida a los comportamientos especificados en los apartados a y b”, es decir, en los apartados relativos a la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, respectivamente.
330. Así pues, teniendo en cuenta que en los textos legales se utiliza únicamente la expresión “víctimas” y que, además, el término “supervivientes” es objeto de debate en el ámbito de la política internacional y su utilización no está consolidada, por una cuestión de seguridad jurídica, se recomienda abandonar el empleo del término “supervivientes” y ceñirse en el anteproyecto a las “víctimas”, que, como se ha visto, comprenden, a su vez, a las supervivientes.
331. En este contexto, también se traslada la sugerencia de evitar el uso de la expresión “mujeres, adolescentes y niñas que sufren en primera persona” la violencia de género para distinguirlas de las que se encuentran en un entorno en que se ejerce dicha violencia, ya que, a la vista de la legislación vigente, todas ellas son víctimas, salvo que dicha distinción sea de relevancia en cuanto a su protección se refiere. La expresión “en primera persona” se utiliza en la exposición de motivos y en los artículos 50.4 y 57.2 del anteproyecto.
332. El párrafo 4 del artículo 50 establece que:
4. Además de las mujeres, adolescentes y niñas que sufren en primera persona las conductas violentas por motivos de género, son víctimas y supervivientes de la violencia machista contra las mujeres, las niñas, niños y adolescentes y otras personas dependientes que estén expuestas a un entorno en el que se ejerza dicha violencia y que por situación de vulnerabilidad se vean directamente afectadas por aquélla. En este sentido, mediante decisión judicial y con las debidas garantías, se podrá suspender el derecho a la guarda y custodia de los hijos e hijas, y el régimen de estancia, relación y comunicación respecto de ellos y ellas, cuando el progenitor esté incurso en un procedimiento judicial por violencia doméstica o de género, en cualesquiera de sus modalidades previstas en la legislación penal. A tal fin, se modificará la legislación sobre relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de las personas progenitoras.



333. Concretamente, nos referiremos a la posibilidad de suspender el derecho a la guarda y custodia de los hijos e hijas y el régimen de estancia, relación y comunicación respecto de ellos y ellas al inculpado por violencia de género.
334. En primer lugar, se ha de recordar que esta cuestión fue objeto de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modificó los artículos 1, 61, 65 y 66 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, con la finalidad de, tal y como se recoge en su exposición de motivos: (i) reconocer a las y a los menores víctimas de la violencia de género su consideración de víctimas; (ii) “lograr una mayor claridad y hacer hincapié en la obligación de los Jueces de pronunciarse sobre las medidas cautelares y de aseguramiento, en particular, sobre las medidas civiles que afectan a los menores que dependen de la mujer sobre la que se ejerce violencia”; (iii) “ampliar las situaciones objeto de protección en las que los menores pueden encontrarse a cargo de la mujer víctima de la violencia de género”.
335. Así, en virtud del artículo 61.2 de la Ley Orgánica 1/2004:
2. En todos los procedimientos relacionados con la violencia de género, el Juez competente deberá pronunciarse en todo caso, de oficio o a instancia de las víctimas, de los hijos, de las personas que convivan con ellas o se hallen sujetas a su guarda o custodia, del Ministerio Fiscal o de la Administración de la que dependan los servicios de atención a las víctimas o su acogida, sobre la pertinencia de la adopción de las medidas cautelares y de aseguramiento contempladas en este capítulo, especialmente sobre las recogidas en los artículos 64, 65 y 66, determinando su plazo y su régimen de cumplimiento y, si procediera, las medidas complementarias a ellas que fueran precisas.
336. Los artículos 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica 1/2004 se refieren a las medidas cautelares o de aseguramiento que puede adoptar la jueza o el juez respecto al inculpado por violencia machista relacionadas con la salida del domicilio, alejamiento y la suspensión de las comunicaciones, de la patria potestad o la custodia de menores y del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con los menores.
337. Se trata, pues, de una cuestión objeto de una ley orgánica, cuya aplicación, sobre la base del principio del interés superior del menor, compete al poder judicial, concretamente al órgano judicial que conozca del caso.
338. A este respecto, cabe traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 77/2018, de 5 de julio, dictada con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Eibar relativa





a la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, donde afirma que: “Del conjunto de la regulación vasca se desprende, sin lugar a dudas, que la prevalencia del interés del menor y la discrecional actuación del Juez a favor de la protección de los hijos son por tanto principios nucleares de la Ley 7/2015, que en esta dimensión guarda, por lo demás, coherencia con la jurisprudencia constitucional (...)”.

339. Es por ello que se estima oportuno revisar la redacción del párrafo 4 y delimitar la finalidad a la que responde la modificación legislativa propuesta, a la vista que la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi para regular la institución de la guarda y custodia de menores se ampara en su competencia estatutaria para “la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral y especial, escrito y consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia”, recogido en el artículo 10.5 del Estatuto.
340. Además, se advierte que toda modificación prevista en relación con la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores (“A tal fin, se modificará la legislación sobre relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de las personas progenitoras”), deberá ser objeto de su correspondiente disposición final, en la que se precisen las modificaciones propuestas en el articulado de la ley en cuestión.
341. También se recomienda revisar la formulación del **párrafo 5** del artículo 50 para expresar de una forma más clara su significado (“5. Reglamentariamente se determinarán, en caso de ser necesarios, los medios que acrediten la condición de víctima para el acceso a los distintos derechos y servicios, sin que se pueda hacer depender la prestación de servicios de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra la persona autora de delito, salvo en aquellos servicios dirigidos al ejercicio de acciones judiciales.”), debido a que, con su redacción actual, pudiera poderse traslucir alguna posible fricción con el principio de garantizar el consentimiento activo de la víctima en sus relaciones con las instituciones públicas, reconocido en el artículo 50.7.a del Anteproyecto.
342. En cuanto a la referencia a que “Reglamentariamente se determinarán, en caso de ser necesarios, los medios que acrediten la condición de víctima”, cabe recordar que dicho desarrollo reglamentario deberá realizarse en el marco del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, que modifica el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, con el fin de ampliar los títulos judiciales y no judiciales para acreditar la condición de víctima de violencia de género:

Artículo 23. Acreditación de las situaciones de violencia de género.



Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.

El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñaran, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género.

#### **Artículo 51.- Investigación, registro y difusión de datos**

343. El artículo 51, en su **párrafo 4**, refiere que “Las administraciones públicas vascas impulsarán la implantación de un sistema electrónico de información compartida de casos de las diferentes manifestaciones de violencia machista contra las mujeres, en coordinación con los sistemas que existan en el ámbito sanitario, educativo, policial, judicial y social”.
344. La primera cuestión que suscita dicha disposición es si el mencionado “sistema electrónico de información compartida” se refiere al “registro” al que se hace alusión en el enunciado del título del artículo 51.
345. En el caso de que así sea, se recomienda el uso unívoco del término oportuno con relación a tal repositorio de información, con el fin aportar claridad a la norma y esclarecer si se trata meramente de un sistema electrónico en el que se comparte información, o si se trata de un registro, de carácter más formal y naturaleza administrativa.
346. La segunda cuestión se refiere a la indeterminación de cuál es la Administración que coordina o gestiona dicho sistema o registro, lo cual resulta esencial de cara a su eficaz desarrollo. Es por ello que se estima conveniente precisar la Administración sobre la que recae la coordinación o la gestión del mismo.



347. Y, en tercer lugar, habida cuenta que el éxito del sistema o registro depende de la necesaria colaboración interinstitucional, se sugiere la posibilidad de incluir alguna referencia relativa a un posible protocolo de colaboración en el marco de un acuerdo interinstitucional, como pudiera ser el Acuerdo interinstitucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual.

#### **Artículo 54.- Disposiciones generales**

348. El artículo 54, en sus **párrafos 5 y 6**, precisa que las administraciones públicas vascas actuarán en el marco de la planificación estratégica y la formación en diversos ámbitos sectoriales, entre los que figura el “judicial”, entre otros.

349. A este respecto, se advierte que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (artículo 149.1.5 de la Constitución), si bien corresponde a la Comunidad Autónoma de Euskadi la provisión del personal y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento dentro de su territorio (artículo 35.3 EAPV), así como el diseño, la creación y la organización de los servicios comunes procesales de la oficina judicial (artículo 438.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial).

350. Es por ello que se recomienda delimitar expresamente que las administraciones públicas vascas actuarán en el ámbito de sus competencias, reservando al marco de la cooperación interinstitucional la actuación coordinada en materias sobre las que carecen de competencias, como es el caso del ámbito judicial.

351. Esa recomendación se extiende también al ámbito policial cuando trascienda al de la policía vasca.

#### **Artículo 55.- Atención sanitaria**

352. El **párrafo 4** del artículo 55 prevé que:

El Sistema Sanitario de Euskadi garantizará que en todos los servicios de urgencias hospitalarias exista personal especializado para que a las víctimas de violaciones o de otras violencias sexuales se les realice un reconocimiento médico y médico forense adecuado, se les dispense un apoyo vinculado al traumatismo y se les oriente y derive a los recursos correspondientes. El personal forense se deberá personar en dichos servicios hospitalarios, independientemente de la inicial voluntad de la víctima de emprender acciones legales contra el autor del delito.



353. Si bien no se contempla una medida similar en la legislación del Estado o en el Pacto de Estado, la Administración General pueda adoptar una medida de este tipo en el ámbito de sus competencias en materia de sanidad, igualdad de género, asistencia social y del personal al servicio de la Administración de Justicia.
354. Con relación al personal forense del Instituto Vasco de Medicina Legal, cabe recordar que es personal al servicio de la Administración de Justicia, que desempeña funciones de asistencia técnica a los juzgados, tribunales, fiscalías y oficinas del Registro Civil en las materias de su disciplina profesional (artículo 1.2 del Reglamento orgánico del cuerpo nacional de médicos forenses), por lo que su actividad está necesariamente vinculada al ámbito de la Administración de Justicia, aunque esté adscrito orgánicamente al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de justicia (artículo 2.1 del Decreto 236/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula el Instituto Vasco de Medicina).
355. En consecuencia, y a la vista de la implicación directa de diversas instituciones en esta cuestión, para que la medida prevista en el párrafo 4 del artículo 55 sea eficaz se requerirá al menos de la adopción del pertinente protocolo de colaboración entre todas las partes interesadas, por lo que se sugiere que quede así reflejado en la propuesta normativa.
356. De hecho, la actuación en el ámbito sanitario es uno de los contenidos del II Acuerdo interinstitucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual.
357. En el marco de este II Acuerdo interinstitucional se adopta el protocolo sanitario con el objeto de establecer las pautas comunes de actuación para asegurar una atención sanitaria integral a las mujeres víctimas de maltrato doméstico, de agresión o abusos sexuales que acuden a un centro sanitario. En él se contempla la intervención forense, así como la actuación ante la negativa de la víctima a denunciar —proporcionar las razones para motivarla para hacerlo e informarle sobre la obligación legal de los y las profesionales a poner los hechos en conocimiento del juzgado (artículo 262 de la Ley de enjuiciamiento criminal)—.

#### **Artículo 58.- Vivienda, inserción laboral y ámbito educativo**

358. El **párrafo 3** del artículo 58 precisa que las administraciones públicas vascas “deben contrarrestar las falsas creencias o visiones estereotipadas que pudiera haber sobre estas mujeres en el ámbito del empleo”.
359. A este respecto, se traslada la observación de que elevar al contenido de una ley una cuestión de apreciación (“falsas creencias o visiones estereotipadas”) como la que se plantea



podría actuar, veladamente, como una doble victimización de las personas que sufren la violencia machista, al llamar la atención sobre un aspecto de alto contenido subjetivo.

360. Es por ello que se sugiere la reconsideración de dicha referencia o su revisión, sin que ello obste para que las administraciones públicas puedan adoptar las medidas pertinentes que estimen oportunas para tal fin.

#### **Artículo 60. Acceso a la justicia**

361. En el **párrafo 1** del artículo 60 se recomienda evitar la referencia “por parte del conjunto de profesionales de los juzgados que dependen de la Comunidad Autónoma del País Vasco” y centrarse en que “La Administración de la Comunidad Autónoma ha de garantizar una atención prioritaria, eficaz y de calidad a las víctimas, entre otras, mediante:”.
362. La razón de la propuesta responde a la complejidad de la dependencia orgánica y funcional del personal al servicio de la Administración de Justicia, por lo que se considera preferible evitar una referencia imprecisa como la que se realiza, cuando, a continuación, se enuncian las medidas en cuestión.
363. Además, la letra d) del **párrafo 2** dispone que la Administración de la Comunidad Autónoma ha de garantizar “La adaptación o flexibilización de los procedimientos judiciales”.
364. Dado que la Administración General carece de competencia alguna sobre los procedimientos judiciales, se estima necesario precisar el sentido de la frase en cuestión.

#### **Artículo 61.- Derecho a la reparación**

365. El artículo 61 contempla una serie de medidas dirigidas a asegurar la efectiva reparación del daño causado a las víctimas, “el derecho a la reparación reconocido a las víctimas y sobrevivientes de violencia machista contra las mujeres en tratados internacionales”.
366. A este respecto, se trasladan tres consideraciones.
367. La primera de ellas se refiere a la recomendación de sustituir la referencia genérica a los “tratados internacionales” por la mención expresa del Convenio de Estambul, en aras de aportar una mayor claridad en cuanto a la identificación del marco internacional en el que se ubican las propuestas.
368. La segunda consideración gira en torno a las medidas de reparación económica o indemnización previstas.
369. Concretamente, el párrafo 1.a) del artículo 61 del anteproyecto prevé que: “La Administración de la Comunidad Autónoma habilitará dotación presupuestaria para dar respuesta a situaciones de impago de indemnizaciones establecidas por resolución judicial derivada del delito.”



370. En ese sentido, resulta oportuno recordar que, de conformidad con el artículo 30, “Indemnización”, del Convenio de Estambul:

1. Las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para que las víctimas tengan derecho a solicitar una indemnización por parte de los autores de todo delito previsto en el presente Convenio.

2. El Estado debería conceder una indemnización adecuada a quienes hayan sufrido graves daños contra su integridad física o a la salud, en la medida en que el perjuicio no esté cubierto por otras fuentes, en particular por el autor del delito, los seguros o los servicios sociales y médicos financiados por el Estado. Esto no impide a las Partes requerir al autor del delito el reembolso de la indemnización concedida, siempre que la seguridad de la víctima se tenga en cuenta de manera adecuada.

3. Las medidas tomadas con arreglo al apartado 2 deberán garantizar la concesión de la indemnización en un plazo razonable.

371. La propuesta del artículo 61.1.a) se enmarcaría, por lo tanto, en las actuaciones públicas previstas en el artículo 30.2 del Convenio de Estambul.

372. De acuerdo con la información proporcionada por la memoria económica del anteproyecto, la actuación que se plantea en la actualidad con esta finalidad en la Administración General consiste en “el diseño de una experiencia piloto que permita concretar y delimitar esta indemnización por parte del Gobierno Vasco”, al mismo tiempo que explica que “La cuantificación de esta indemnización entraña cierta complejidad”. Y reconoce, además, que “la regulación de las indemnizaciones requiere de un trabajo previo que permita orientar bien los criterios para posibilitar el acceso a este derecho y tasar de forma adecuada y objetiva las compensaciones económicas a percibir por las supervivientes, en función de los daños y de los diferentes impactos de éstos en sus vidas”.

373. A la vista, pues, tanto del carácter novedoso y experimental de la medida, como de su complejidad, puede resultar inadecuado, en este momento, establecer una previsión legal consistente en habilitar una dotación presupuestaria específica a tal efecto.

374. Y ello porque, precisamente por tratarse de una cuestión experimental y de cierta complejidad, si bien puede resultar oportuno establecer legalmente la obligación legal de la Administración General de otorgar ayudas económicas a las víctimas de violencia contra la mujer, puede resultar cuestionable definir en la actualidad que se requerirá, expresamente, de la habilitación de una dotación presupuestaria específica, ya que tal medida es simplemente una cuestión de técnica presupuestaria, que puede resultar adecuada, o no, a la vista de la experiencia adquirida, una vez superada la fase piloto.



375. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la importancia radica en la concesión de las ayudas económicas, más que en la técnica presupuestaria adecuada para ello, se sugiere sustituir la referencia a la habilitación de una dotación presupuestaria por la referencia a que la Administración de la Comunidad Autónoma adoptará medidas de ayuda o apoyo económico a las víctimas para los supuestos de impago de las indemnizaciones establecidas por resolución judicial.
376. La tercera consideración se realiza con relación a las medidas de la letra c) del apartado 1 del artículo 61: “Medidas para evitar la repetición del delito, poniendo la atención en quien ha causado el daño”.
377. Estas medidas se corresponden con las del artículo 50 del Convenio de Estambul, “Respuesta inmediata, prevención y protección”:
1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes respondan de forma rápida y eficaz a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio ofreciendo protección adecuada e inmediata a las víctimas.
  2. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes tomen de forma rápida y adecuada medidas de prevención y protección frente a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio, incluidas las medidas operativas preventivas y la recogida de pruebas.
378. Tal y como se precisa en el párrafo 1 del artículo 61, estas y las demás medidas de reparación previstas en este artículo se llevarán a cabo “en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

#### **Artículo 79.- Sanciones**

379. El artículo 79 se limita a elevar la cuantía de las multas, de forma que triplica la cuantía de las sanciones leves (de 900 a 3.000 euros) y duplica las de las sanciones graves y muy graves (de 9.000 a 18.000 y de 45.000 a 90.000 euros, respectivamente).
380. Si estas cifras se comparan con las sanciones previstas en el artículo 40 de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, se aprecia una diferencia sustancial entre las mismas (multas de un máximo de 625 euros para las leves, un máximo de 6.250 euros para las graves y un máximo de 187.515 euros para las muy graves).
381. A la vista de que en el expediente no se explica el incremento de las sanciones, se estima necesario que se proporcione la información pertinente, de modo que se justifique la



aplicación del principio de proporcionalidad del régimen sancionador del artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

382. Además de esta cuestión cuantitativa, se estima pertinente llamar la atención sobre el hecho de que el elenco de conductas infractoras queda muy reducido, especialmente tras la eliminación como infracción grave del artículo 77.3.b) el incumplimiento del artículo 40.1, es decir, la no elaboración de los planes de igualdad por parte de las empresas públicas y privadas, que estuvieran obligadas a ello, por ser una infracción objeto de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social.
383. Así, las infracciones se limitan a: (i) dificultar o negarse parcialmente a la acción investigadora de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer —infracción leve—; (ii) obstruir o negarse absolutamente a la acción investigadora de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer en materia de discriminación, contravenir las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 26.1, 26.2 y 30.1 y reincidir en la comisión de al menos dos infracciones leves —infracciones graves—; (iii) la reincidencia en la comisión de, al menos, dos infracciones graves —infracciones muy graves—.
384. Dejando a un lado las relativas a la obstrucción de las labores de investigación, que se disponen como medida encaminada a lograr un objetivo de eficacia en la función fiscalizadora que realiza Emakunde, las restantes se contraen a los casos que recogen los artículos 26.1 y 26.2 (obligaciones que recaen en los medios de comunicación social) y artículo 30.1 (en los responsables de realizar, difundir y utilizar libros de texto y materiales didácticos) y a la garantía de la no reincidencia.
385. En ese contexto, parece oportuno recordar el cuidado que debe ponerse a la hora de definir los tipos infractores y las sanciones, por cuanto que el Tribunal Constitucional ha extendido al ámbito de la potestad administrativa sancionadora las garantías que derivan de los artículos 24 y 25 CE, aunque lo sea con matizaciones.
386. En concreto, queremos referimos al principio de proporcionalidad, enunciado en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y artículo 11 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
387. Si el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, menciona la “debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”, el artículo 11 de la Ley 2/1998 de potestad sancionadora exige considerar “tanto la gravedad y naturaleza de las infracciones como las peculiaridades y finalidad de la regulación material de que se trate”.





388. El anteproyecto incluye como posibles medidas accesorias, en el caso de las infracciones graves y muy graves, la inhabilitación temporal de la persona física o jurídica responsable para ostentar la titularidad de centros o servicios dedicados a la prestación de servicios públicos.
389. Sigue con ello la estela de la regulación actual, pero se recomienda su revisión, tanto por la extrema rigurosidad de la medida (que se despliega en el caso de las infracciones graves y muy graves, además como una posible medida añadida a la multa y a las prohibiciones de acceder a ayudas o a contratar) como por su falta de conexión con el ámbito en el que se produce la infracción. No está en juego, a la vista de las conductas tipificadas, la garantía de la correcta prestación de los servicios públicos (que pueden ser propios o impropios), por lo que la inhabilitación para ostentar su titularidad (a través de una concesión, concierto o una simple licencia o autorización) no cumple una finalidad preventiva o retributiva acorde con la regulación material.
390. Sirva de ejemplo el artículo 93.4 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales, que solo contempla la inhabilitación en el caso de infracciones muy graves imputables (“a) La inhabilitación para el ejercicio de las actividades contempladas en esta ley durante los cinco años siguientes, con la consiguiente revocación de la autorización administrativa correspondiente y, en su caso, de la homologación.”)
391. Por último, se sugiere eliminar la referencia de la letra c) a que “La sanción de la prohibición de contratar solo podrá hacerse efectiva en el caso de que la sanción tenga carácter firme”, por innecesaria, al tratarse de una cuestión de carácter general prevista en el artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (“3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado”).

### **Disposición derogatoria**

392. En cuanto a la disposición derogatoria se refiere, se traslada la cuestión sobre la eficacia y la aplicación del Decreto 264/2011, de 13 de diciembre, por el que se crea el Observatorio Vasco de la Violencia Machista contra las Mujeres y se regula su funcionamiento y composición, dado que no existe constancia del mismo ni de su actividad en el expediente, ni es objeto de mención en el anteproyecto.
393. En consecuencia, se sugiere que, en el caso de que dicho observatorio fuera inoperante, se considere la posibilidad de derogar el decreto que lo crea y lo regula.



394. Y, al contrario, si efectivamente el Observatorio se considera un instrumento necesario y de utilidad, sería oportuno mencionarlo en el articulado del anteproyecto, con la finalidad de sistematizar el ordenamiento jurídico en la materia en torno a la ley de igualdad.

### **Disposiciones finales**

395. Las disposiciones finales contemplan la modificación de determinados preceptos de varias leyes.

396. En todo caso, por una cuestión de seguridad jurídica y de nitidez del ordenamiento jurídico aplicable, se recomienda identificar las modificaciones que en el ordenamiento jurídico supone la aprobación de la propuesta legislativa e incluir las modificaciones legales oportunas en las disposiciones finales del anteproyecto, como es el caso, por ejemplo, de la adaptación de la Ley 13/1988, 28 de octubre, de consejos escolares de Euskadi a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, cuyo artículo 126.2 dispone que “Una vez constituido el Consejo Escolar del centro, éste designará una persona que impulse medidas educativas que fomenten la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres”).

397. Además, en la **disposición final cuarta** se recomienda incluir la modificación del artículo 50.5 de la Ley de principios ordenadores de la hacienda de Euskadi para adaptarla

398. Por último, teniendo en cuenta que se trata de la segunda modificación de la Ley 4/2005 y que las modificaciones operadas son numerosas, en aras a una mayor claridad del texto legislativo, resultaría de aplicación la directriz séptima de las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, que prevé que, en los casos de modificaciones extensas o reiteradas, se dictará una disposición enteramente nueva.

399. Además, ello facilitaría una clara visualización de la afección de la ley en el ordenamiento jurídico a través de una correcta sistematización de las disposiciones finales y derogatorias, introducidas en el anteproyecto.

400. En consecuencia, se debería incluir una nueva última disposición final que prevea la elaboración y aprobación de un texto refundido de la Ley 4/2005, en un plazo determinado de tiempo.

### **C) Observaciones de técnica normativa**

401. En cuanto al texto remitido, la Comisión estima conveniente efectuar una serie de consideraciones específicas de técnica normativa a fin de colaborar en la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica.



402. En el análisis que se aborda tenemos también en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico (en adelante, las directrices), aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG, junto con otras consideraciones convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo.
403. Se constata que el anteproyecto despliega en distintos artículos modificaciones parciales de un mismo artículo, como ocurre, por ejemplo, con los artículos tercero a duodécimo que modifican, todos ellos, diversos contenidos del artículo 3 de la Ley 4/2005.
404. Es por ello que, como observación general, se recomienda aglutinar todas las modificaciones relativas a un mismo artículo de la Ley 4/2005 en un único artículo del anteproyecto.
405. También se observa que, en ocasiones, se propone sustituir el contenido completo del artículo en cuestión —aunque algunos de sus contenidos no se hayan modificado—, mientras que en otros supuestos los artículos del anteproyecto se ciñen estrictamente a los párrafos modificados.
406. A la vista de que no se mantiene un criterio uniforme a lo largo del anteproyecto, se considera que aporta mayor claridad al texto el hecho de que, únicamente cuando se trate de una modificación puntual de un artículo determinado, el artículo del anteproyecto se limite a ese aspecto preciso, mientras que si el artículo de la Ley 4/2005 se ve modificado de manera sustancial o en más de uno de sus párrafos, se sugiere que el artículo del anteproyecto sustituya de forma íntegra el artículo modificado.
407. Se aprecia, asimismo, que en ocasiones se utiliza el modo verbal imperativo al referirse a las administraciones públicas —de manera especial a las forales y locales—, por lo que se sugiere, con carácter general, suavizar la utilización de este tipo de expresiones verbales, de forma que el deber de actuar o la obligación se recojan en un modo adecuado al principio de cooperación interinstitucional, evitando expresiones verbales de naturaleza conminativa.
408. También como observación general, se ha de señalar que en varias ocasiones figura en el texto el uso conjunto de las conjunciones “y/o”. Recordamos que es desaconsejado ese uso para indicar que se puede elegir entre la adición de dos opciones propuestas o solo por una de ellas, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos. Normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o



ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará cuando abarque los dos términos de la combinación.

409. Asimismo, se recomienda revisar las remisiones que sea realizan a otros artículos del anteproyecto, con la finalidad de garantizar su corrección.
410. Por último, se exponen las observaciones individualizadas a las disposiciones del anteproyecto.
411. En la **Exposición de Motivos** se realizan referencias genéricas a “la ley”, cuando en un texto legal las referencias a las leyes se han de realizar de manera completa.
412. Sería recomendable explicitar en el párrafo séptimo la entidad destinataria del premio otorgado por la ONU (“Precisamente, por todo ello, en 2015 las Naciones Unidas concedieron el Primer Premio al Servicio Público al proceso de elaboración e implantación de la Ley 4/2005”).
413. Se considera inapropiado para un texto de rango legal la reproducción de las conclusiones de un informe de evaluación, que se corresponde con el contenido de la memoria técnica, al igual que se estima inadecuada en una norma jurídica la utilización de mayúsculas (“Requiere actuar como UNA POLÍTICA DE PAÍS y requiere UN PACTO DE PAÍS”), así como la referencia a “posibilitar una política y un pacto de país con mayúscula.”
414. Se detecta una errata en el párrafo decimoquinto (“se ha destacar el Acuerdo” en lugar de “se ha de destacar el Acuerdo”).
415. Se sugiere dividir el párrafo vigésimo primero en dos: por un lado, las novedades que se introducen en los principios generales y, por otro lado, la referencia refuerzo de las estructuras administrativas de igualdad.
416. Se detecta una errata en el párrafo vigésimo séptimo (“la idea superar” en lugar de “la idea de superar”).
417. El **artículo 2** hace referencia al artículo 15.7, sin que se conozca ese párrafo ni en el Anteproyecto, ni en la Ley 4/2005 —se intuye que se refiere al párrafo 6 y no 7 del artículo 15—.
418. Se sugiere dividir en dos el párrafo 4 del **artículo 2**: el primero relativo a la aplicación de ciertas disposiciones a las entidades privadas que suscriban contratos o convenios de colaboración con la administración; y el segundo, relativo a la incorporación de cláusulas de igualdad en contratos, subvenciones y convenios.
419. En el artículo 3.7, en el tercer subpárrafo, se debiera sustituirse la expresión “de ambos sexos” por “de cada sexo”.



420. En el **artículo 6.j)** debe decir “corresponsable” en lugar de “correponsable”.
421. Además, dada la extensión del **artículo 21** se sugiere su desglose en dos artículos: uno dedicado a la contratación pública y, otro, relativo a las subvenciones.
422. Asimismo, se detecta una errata en la letra b) del párrafo 10 del artículo 21 (“Todo ello, salvo que se justifique de dicho porcentaje es desproporcionado”).
423. En los artículos del anteproyecto relativos al **artículo 11** se constata que se produce un salto numérico, ya que se pasa del artículo vigésimo quinto al artículo vigésimo séptimo.
424. En el **artículo 15** se sugiere dividir el párrafo 5 en dos párrafos independientes: uno relativo a la incorporación de los objetivos, las acciones y los indicadores de los planes de igualdad a los planes de carácter estratégico de las administraciones públicas vascas, y otro relativo al informe preceptivo de Emakunde, previo a la aprobación definitiva de los planes de igualdad de los departamentos de la Administración General y de las administraciones forales y locales.
425. En el **artículo 21** se deberían reenumerar porque existen dos párrafos 10.
426. En el **artículo 27** se detecta una expresión inadecuada (“Asimismo, promoverá formación”).
427. En el **artículo 29.1.f)** se detecta la omisión de la preposición “a” en la utilización de la expresión “hacer frente”.
428. En el título del **artículo 46** falta una coma entre “urbanismo” y “vivienda”.
429. El **artículo 51.5** se aprecia una omisión (“que permita disponer un mapa de recursos”).
430. En el **título del artículo 59** el término “Inserción” debiera escribirse con i minúscula.
431. En el **artículo 61.1.a)** falta el artículo que acompaña a “dotación presupuestaria” (“La Administración de la Comunidad Autónoma habilitará dotación presupuestaria”).
432. Finalmente, por una cuestión de coherencia temática, se sugiere invertir el orden de la **disposición final sexta** por la **quinta**, de modo que la adaptación de la normativa o las directrices en materia de contratación y de subvenciones se presente tras la disposición final cuarta de modificación de la Ley de principios ordenadores de la hacienda de Euskadi.



## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley de segunda modificación de la ley para la igualdad de mujeres y hombre.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 10 de enero de 2020 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**