



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 113/2023
Expediente 069/2023

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 15 de febrero de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen, al cual se adjunta el correspondiente voto particular:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 24 de enero de 2023 (Registro de entrada de 26 de enero) el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, relativo al Anteproyecto de Ley valenciana de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- Mediante escrito de la Consellera de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática de 24 de enero de 2023 (R.E. de fecha 26-1-23), se ha remitido a este órgano consultivo el expediente relativo al anteproyecto de Ley valenciana de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- El expediente remitido está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

- 1.- Resolución de inicio de 15 julio 2021.
- 2.- Resolución consulta previa de 18 octubre 2021.
- 3.- Anuncio consulta pública previa DOGV de 25 octubre 2021.
- 4.- Informe consulta pública previa de 30 noviembre 2021.
- 5.- Memoria económica de 6 mayo 2022.
- 6.- Informe impacto infancia, adolescencia y familia de 6 mayo 2022.
- 7.- Informe necesidad y oportunidad de 10 mayo 2022.
- 8.- Texto inicial del Anteproyecto de Ley de 10 mayo 2022.
- 9.- Informe coordinación informática de 29 junio 2022.
- 10.- Informe impacto de género de 29 junio 2022.
- 11.- Informe huella negativo de 6 julio 2022.
- 12.- Alegaciones consellerías.
- 13.- Valoración alegaciones consellerías de 8 agosto 2022.
- 14.- Informe Abogacía de la Generalitat de 13 septiembre 2022.
- 15.- Informe dirección general Presupuestos de 21 septiembre 2022.
- 16.- Valoración informe Abogacía de la Generalitat de 27 septiembre 2022.
- 17.- Anuncio información pública DOGV.
- 18.- Informe alegaciones información pública de 15 noviembre 2022.
- 19.- Informe subsecretario art. 69 (primera vez Ple del Consell) de 18 noviembre 2022.
- 20.- Certificado acuerdo del Consell de 28 noviembre 2022.
- 21.- Dictamen del Comité Econòmic i Social de 22 diciembre 2022.
- 22.- Valoración dictamen Comité Econòmic i Social de 16 enero 2023.
- 23.- Certificación del Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament de 16 enero 2023.
- 24.- Informe del subsecretario de 20 enero 2023.
- 25.- Texto definitivo del anteproyecto de Ley.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la consulta.

El anteproyecto de ley sometido a consulta versa sobre el fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos. La consulta resulta preceptiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en virtud del cual este Consell debe ser consultado preceptivamente en relación con los anteproyectos de leyes, con excepción del Anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat.

Segunda.- Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada.

El Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emanado de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (París, 10-12-1948), proclama que *“...la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*.

La cultura de la paz, conforme a la definición de las Naciones Unidas (1998, R. A/52/13), consiste en: *“...valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación y que garantizan a todos el pleno ejercicio de todos los derechos y proporcionan los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la sociedad”*.

La Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (1999, R. A/53/243) identifican los ámbitos de acción para los actores al nivel local, nacional e internacional tendentes a potenciar la educación para la paz, la no-violencia y los derechos humanos mediante la promoción de la investigación para la paz, a través de la eliminación de la intolerancia, la promoción del diálogo y de la no-violencia como práctica a generalizar en la gestión y transformación de los conflictos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas debatió el proyecto: *“Hacia una cultura de paz”* en sus períodos de sesiones quincuagésimo y quincuagésimo primero en relación a las *“Cuestiones relativas a los derechos humanos”* (R. 50/173 y 51/101). La materia intitulada *“Hacia una cultura de paz”* fue incluida en el Programa del quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea, celebrado en 1997, a solicitud de varios Estados (A/52/191). El año 2000 se proclamó Año Internacional de la Cultura de la Paz (R. 52/15).

Con ocasión de aprobarse la Resolución 52/13 de la Asamblea General de la ONU, que insta a promover una cultura de paz como enfoque integral para prevenir la violencia y los conflictos armados, la Secretaría General de la UNESCO presentó un informe de síntesis que contiene un proyecto de declaración y un programa de acción sobre una cultura de paz. Este informe se basa en el anterior (A/52/292) presentado a la Asamblea General y en el aporte de numerosas entidades del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

En el quincuagésimo tercer periodo de sesiones, la Asamblea General de la ONU proclamó el período comprendido entre los años 2001 y 2010: “*Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo*” (R. 53/25), y aprobó la Declaración y el Programa de “*Acción sobre una Cultura de Paz*” (R. 53/243). En sus períodos de sesiones 55° a 60°, la Asamblea General prosiguió el examen de la cuestión.

La Declaración del Milenio del 2000 de las Naciones Unidas reconoce en la Parte I, los “*Valores y principios*” que los Estados se comprometen “*a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta*”.

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213^a, celebrada el 31 de octubre de 2000, recuerda los compromisos enunciados en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (A/52/231), así como los contenidos en el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado “*La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI*” (A/S-23/10/Rev.1), especialmente los relativos a la mujer y los conflictos armados. A la vez que reafirma el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos. Por ello insta a los Estados Miembros a una serie de medidas, entre otras, a que aumenten su apoyo financiero destinado a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género, la aplicación de la perspectiva de género en los acuerdos sobre la paz y medidas que garanticen la protección y los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

El derecho a la paz constituye el eje fundamental del derecho internacional público, teniendo en cuenta el panorama convulso de nuestros días que nos ofrece la escena internacional. Así, y a pesar de los esfuerzos de la Organización de Naciones Unidas por hacer efectiva la prohibición del uso de la fuerza, la realidad del presente aboca a diferentes conflictos armados graves y sucesivos que se prolongan en el tiempo y que arrojan un importante número de víctimas y que ha sensibilizado a la sociedad en general, dando

lugar a manifestaciones contra la guerra organizadas alrededor del mundo, que reditan las primeras marchas pacifistas de Mayo de 1968.

En el marco normativo internacional, entre otros documentos, cabe entresacar la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) y el Protocolo Adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África (2003), que reconocen el derecho a la paz en sus diferentes aspectos.

La Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, titulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, que enfatiza la importancia de propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.

En el ámbito de la Unión Europea, sus objetivos dentro de sus fronteras son, entre otros, promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos, así como en el resto del mundo, se afana en contribuir a la paz y la seguridad y al desarrollo sostenible del planeta.

La normativa de Derecho interno, que conforma el ámbito objetivo en la materia que nos ocupa, está constituida fundamentalmente por la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, en la que se reconoce explícitamente “...*el papel absolutamente decisivo que juega la educación como motor de evolución de una sociedad, pretende ser un punto de partida para sustituir la cultura de la violencia que ha definido el siglo XX por una cultura de paz que tiene que caracterizar al nuevo siglo*”.

La meritada ley -amparándose en el punto a.2 del Programa de Acción sobre una Cultura de la Paz, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999-, establece una serie de medidas destinadas al ámbito educativo y de la investigación, con el objeto de establecer la cultura de paz y no-violencia en nuestra sociedad.

Se considera imprescindible contar con la educación como instrumento fundamental de la cultura de paz y la transformación pacífica de los conflictos, y su contribución resulta decisiva para formación de ciudadanos que se conciencien y comprometan con el fomento de la paz, los derechos humanos y la resolución de conflictos por medios pacíficos.

A nivel autonómico español destaca la Ley 21/2003, del 4 de julio, para el *foment de la pau*, aprobada en el parlamento de Catalunya; y la 27/2005, del 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, aprobada en las Cortes Generales. La referida ley catalana establece como novedad la creación de estructuras estables de participación política como el

Consejo Catalán de Fomento de la Paz y el Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP).

En el marco normativo de nuestra Comunitat, no existía una Ley de estas características, ni en ninguna otra Comunidad Autónoma salvo la antes mencionada, y así se propone el Anteproyecto de Ley a analizar, que se articula en torno a los siguientes principios generales: la defensa, promoción y cumplimiento efectivo de los derechos humanos de la paz y la convivencia; el respeto a los derechos y la dignidad de todas las personas como iguales; la participación; la accesibilidad a fin de fomentar la inclusión y permitir el ejercicio pleno de derechos; la interculturalidad para la construcción de relaciones equitativas entre personas, comunidades, países y culturas diversas, y el rechazo a cualquier forma de hegemonía de unas culturas sobre otras; la plena inclusión de las personas migrantes y refugiadas; y la cultura del diálogo, orientada hacia la prevención, la mediación y la transformación pacífica de los conflictos.

La iniciativa legislativa del Consell se ejerce en el ámbito de competencias y en los términos previstos en los artículos 9, 49.1.1º, 50.1 y 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, asumiendo los principios, los objetivos y las directrices básicas, establecidos en la Ley estatal 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, citada.

Tercera.- Finalidad de la norma

Con fecha 10 de mayo de 2022, a iniciativa de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, se emitió informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, firmado por la Directora General de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el cual se hacía constar que el Anteproyecto de Ley justificaba su necesidad y oportunidad en la *“conveniencia de concretar e impulsar el compromiso del conjunto de la sociedad valenciana, a todos los niveles (institucional, social, político y económico) con el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos, tanto en nuestro entorno inmediato como en alineación con los organismos multilaterales”*. Igualmente, se consideraba fundamental concretar, a través de una norma con rango de Ley, *“los principios y valores que han de regir la consolidación de una cultura de la paz, sobre la base del impulso y fomento de los derechos humanos”* y, en este esfuerzo, devenía fundamental *“contar con el conjunto de agentes (institucionales, de la sociedad civil, del sector productivo, del ámbito académico...) para poner en común los instrumentos y acciones que, desde ámbitos diversos, se están llevando a cabo en materia de fomento de una cultura de paz, y profundizar en su articulación, estableciendo*

instrumentos de coordinación, intercambio de información, evaluación y aprendizaje colectivo”.

Conforme se argumenta en el Informe de alegaciones incorporado al expediente, *“...el primero de los argumentos de necesidad y oportunidad de este anteproyecto, cual es el impulsar el compromiso del conjunto de la sociedad valenciana, a todos los niveles (institucional, social, político y económico) con el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos, refleja claramente una razón de interés público que se ha visto recientemente reforzada a la luz de la injusta guerra en Ucrania, y de sus consecuencias para el conjunto de las sociedades de nuestro entorno. Las consecuencias de esta guerra en nuestra sociedad, y de otros muchos conflictos armados que todavía persisten activos en el mundo, refuerzan inequívocamente el interés de una sociedad por afianzar las bases de la cultura de la paz, a la par que su compromiso irrenunciable con la defensa y protección de los derechos humanos como premisa esencial de la construcción de la seguridad y la paz, en la Comunitat Valenciana y en los países que exigen moralmente nuestro compromiso con la paz”.*

En virtud de los anteriores principios se propone el Anteproyecto de Ley consultado y que parte de la iniciativa legislativa del Consell en el ámbito de las competencias que le otorga el Estatuto de Autonomía sobre la materia y es acorde al resto del ordenamiento jurídico.

Cuarta.- Procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley.

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley se encuentra establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell de la Generalitat.

Por Resolución de la Consellera de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, de fecha 15 de julio de 2021, se acordó la incoación del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley relativo al Anteproyecto de Ley valenciana de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos.

Se ha incorporado al expediente informe sobre necesidad y oportunidad, emitido a cargo de la Directora General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en fecha 10 de mayo de 2022, en el cual se describen los objetivos principales del Anteproyecto de Ley.

Se ha emitido Memoria Económica, de fecha 6 mayo de 2022, de la misma procedencia, de la que se desprende que la aprobación del Proyecto y la entrada en vigor de la nueva ley no comporta gastos en los presupuestos de la Generalitat, dado que en el momento de proceder a su desarrollo y

ejecución se dotará de los créditos oportunos, que se ha sometido al Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones que es de signo favorable.

Se ha emitido informe, de fecha 29 de junio de 2022, a cargo de la Directora General encargada de la tramitación del Anteproyecto, sobre impacto por razón de género de la norma proyectada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Hombres y Mujeres y en el artículo 4bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En dicho informe se efectúa un análisis del contexto en el que se desarrolla la norma y se analiza la pertinencia de género, la situación existente, la previsión de resultados y la valoración del impacto sobre el colectivo de mujeres.

Asimismo consta informe, de la misma procedencia, fechado en 6 de mayo de 2022, de impacto en la infancia y en la adolescencia y de impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en los artículos 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana, y con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas.

En relación con los informes sobre el impacto de género, en la familia y en la infancia y la adolescencia, como ya hemos dicho en dictámenes anteriores sobre proyectos normativos, tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podrá determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, adoptar medidas en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

En tal sentido, recordamos que en la página web de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, que tiene las competencias en materia de igualdad de mujeres y hombres, se publica una guía en la que se indican los contenidos mínimos que se deben incorporar en los informes que, siguiendo el modelo europeo, se organiza en seis apartados que deben cumplimentarse por los diferentes departamentos o centros.

Obra Informe de Coordinación Informática, de fecha 29 de junio de 2022, emitido por el titular del centro directivo competente por razón de la materia, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 94.2 del Decreto 220/2014 por el cual se aprueba el Reglamento de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

Se ha emitido informe del trámite de consulta pública de la Ley proyectada, de conformidad a la normativa de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Se ha concedido trámite para alegaciones al texto normativo a los distintos Departamentos del Consell, habiendo comparecido y presentado los escritos que figuran en el expediente, cuyas alegaciones se han tenido en cuenta, en su mayor parte, en la redacción final.

El Anteproyecto de Ley examinado se ha sometido al trámite de audiencia e información pública, habiendo formulado alegaciones las entidades que figuran en el expediente y a las que se refiere el Informe de alegaciones de la Dirección General competente, de fecha 15 de noviembre de 2022 sobre el resultado del trámite de información pública del texto del Anteproyecto de Ley.

Así, la ley proyectada ha contado con la participación de numerosos agentes institucionales y de la sociedad civil organizada, cuya actividad se dirige al fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, a través de la cual expresan un compromiso colectivo con el fin de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

La Abogacía de la Generalitat emitió informe de fecha 13 de septiembre de 2022, en el que se efectúan determinadas observaciones al texto normativo. En fecha 27 septiembre de 2022, la Dirección General proponente emitió informe sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía de la Generalitat.

Se ha traído al expediente informe negativo de fecha 27 de septiembre de 2022, suscrito por la Subsecretaria de la Consellería consultante, en relación con la huella o la influencia que hubieran podido ejercer los grupos de interés, tal y como se prevé en el artículo 18 de la Ley de la Generalitat 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, y que se ha incorporado al expediente del proyecto normativo, como explicita el artículo 19 de la misma ley.

Los trámites se complementan con el Dictamen del Comité Económico y Social de 22 de diciembre de 2022 y el informe de valoración de la Dirección General competente, de 16 de enero 2023, así como la Certificación del Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament de fecha 16 de enero de 2023.

El Anteproyecto ha sido informado favorablemente, en fecha 20 de enero de 2023, por parte de la Subsecretaría de la Consellería consultante, de conformidad con lo que dispone el artículo 69.2.d) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell.

En consecuencia, en el procedimiento de elaboración se han observado los diferentes trámites y prescripciones establecidos en el artículo 42 de la citada Ley del Consell de la Generalitat y demás normas de aplicación.

Quinta.- Estructura del Anteproyecto de Ley.

El Anteproyecto se estructura en una Exposición de Motivos y un texto dispositivo compuesto por 16 artículos, a lo largo de tres Capítulos y una parte final con una Disposición Adicional y una Transitoria y otra Derogatoria, todas ellas únicas y dos Disposiciones Finales, debidamente intituladas.

El contenido del Anteproyecto, es el siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAPÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Ámbito de aplicación

Artículo 2.- Objeto y finalidades

Artículo 3.- Principios rectores

CAPÍTULO II.- ÁMBITOS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 4.- Ámbito de Educación para la paz y los derechos humanos

Artículo 5.- Medidas para el impulso de la educación para la paz y los derechos humanos

Artículo 6.- Plan de acción para el fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos

Artículo 7.- Ámbito de la investigación para la paz y los derechos humanos

Artículo 8.- Medidas para el fomento de la investigación para paz y los derechos humanos

Artículo 9.- Ámbito de la cooperación internacional al desarrollo

Artículo 10.- Medidas para reforzar el enfoque de paz y derechos humanos en las actuaciones de cooperación al desarrollo

Artículo 11.- Ámbito de la comunicación para la paz
Artículo 12.- Medidas de fomento de la comunicación para la paz
Artículo 13.- Premios al fomento de la paz y los derechos humanos

CAPÍTULO III.- COMISIÓN MIXTA PARA EL SEGUIMIENTO DE LA LEY
DE FOMENTO DE LA CULTURA DE LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 14. Objeto y adscripción
Artículo 15. Composición y funcionamiento
Artículo 16. Funciones

Disposición Adicional Única
Disposición Transitoria Única
Disposición Derogatoria Única

Disposiciones Finales
Primera.- Autorización del Consell
Segunda.- Entrada en vigor

Sexta.- Observaciones a la norma proyectada.

Observaciones de carácter general.

Primera.- En ciertos casos el texto proyectado, valiéndose de un larguísimo elenco, relaciona los distintos principios que en algún caso comportan declaraciones o exhortaciones generales, y que, como cabe recordar, este Consell ha considerado, en supuestos análogos de Anteproyectos de Leyes dictaminados, que constituyen declaraciones programáticas impropias de una Ley. Es deseable que tal tipo de declaraciones se hagan en la propia parte expositiva de la norma, pero no es conveniente que se inserten en la parte dispositiva, tal es el caso de algún artículo del Anteproyecto, porque están necesitadas de ulterior desarrollo normativo. Se trata de preceptos que se limitan a formular una línea de actuación u orientaciones, que necesitarán posteriormente de otras disposiciones que garanticen la efectividad de lo previsto en ellas (Tal es el caso de nuestro Dictamen 29/2019, entre otros).

Se advierte la presencia abundante de afirmaciones de carácter declarativo y explicativo, en perjuicio de la concisión y la brevedad que sería aconsejable en un texto normativo, tal como la amplia enumeración de principios rectores que se recoge en el artículo 3, que contiene algunas declaraciones reiterativas dado que ciertas ideas ya quedan reflejadas en la Exposición de Motivos o en las medidas para el impulso de la educación para la paz y los derechos humanos (artículo 5 del Anteproyecto).

Por otra parte, debe remarcar que los principios que se recogen en el texto proyectado ya se hallan plasmados en Tratados Internacionales suscritos por el Estado por lo que tal vez resulta innecesario que se vuelvan a recoger en una norma como la proyectada, pues dichos principios ya resultan de aplicación directa en virtud de lo que dispone el artículo 10 de la Constitución.

Segunda.- En la Exposición de Motivos se expone que “*La presente ley se adecua a los principios dispuestos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*”, haciéndose constar a continuación la justificación de la adecuación de la ley proyectada a tales principios denominados “*de buena regulación*”.

En relación con el citado artículo 129 de la Ley 39/2015, recordamos que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, mantuvo que lo dispuesto por dicho precepto no resulta de aplicación al ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, por lo que no resulta necesario hacer constar en la Exposición de Motivos que la ley proyectada se ajusta a lo determinado por dicho precepto.

Observaciones de carácter particular

Al Título del Anteproyecto.

Debería de incluir la pertenencia del Anteproyecto, conforme dispone el artículo 5.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell que establece que:

“En la tramitación de expedientes relativos a la iniciativa legislativa del Consell, el texto se denominará «Anteproyecto de Ley», que siempre irá seguida de la expresión «de la Generalitat» entre comas”. (El subrayado es del dictamen).

A la Exposición de Motivos.

El contenido de la parte expositiva debería recoger los principales trámites del procedimiento de elaboración de la disposición general, debiendo comprender la práctica del trámite de consulta pública y el de audiencia a las entidades interesadas que se derivan del expediente, previsto en el artículo 133.1 y concordantes de la Ley 39/2015.

A la parte dispositiva.

Al artículo 3. Principios rectores

Este precepto, según se describe en la exposición de motivos de la norma, recoge principios rectores *para contribuir al cumplimiento* de las finalidades de la norma. Pero el apartado 1 del artículo no hace sino señalar que las actuaciones de la Generalitat en materia de cultura de la paz y los derechos humanos ya a integrar los principios, valores y objetivos de distintos Tratados y resoluciones internacionales que el Reino de España tiene suscrito. Resulta por ello innecesario que en una norma de ámbito autonómico se regule tal aspecto, como ya se ha recordado anteriormente.

Además en el apartado 2 de este mismo artículo se enumeran algunos principios rectores a los que se les dará especial relevancia en la actuación de la Generalitat; sin embargo, en el listado, se hace referencia a cuestiones ajenas a las competencias de nuestra Comunitat, como en la letra k), por lo que este Consell recomienda que ese apartado quede reducido a *“La voluntad de trabajar en pro de una paz justa y duradera en todos los países del mundo”*.

Al Artículo 15. Composición y Funcionamiento.

La composición de este órgano colegiado, tal y como ya hemos declarado reiteradamente, ha de ajustarse al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, conforme a lo que resulta de la Ley 9/2003, de la Generalitat, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres y la Ley orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos de lo dispuesto en el artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la parte final.

A la Disposición Derogatoria Única.

Se recomienda que la disposición derogatoria recoja, además de la derogación general, la singular, en su caso, de las concretas normas que quedarán derogadas al tiempo de la entrada en vigor de la presente Ley.

Aspectos de redacción.

A lo largo del texto, en numerosas ocasiones, se escribe *“conselleria”*..., con la inicial en minúscula, debiendo corregirse en favor de la primera letra en mayúscula.

Igualmente, en la antefirma “*El presidente, ...*”.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Anteproyecto de Ley valenciana de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos se acomoda a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y al resto del ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** formulada.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 15 de febrero de 2023

EL SECRETARIO GENERAL.

LA PRESIDENTA



**HBLE. SRA. CONSELLERA DE PARTICIPACIÓ, TRANSPARÈNCIA,
COOPERACIÓ I QUALITAT DEMOCRÀTICA**

VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero Enrique Fliquete Lliso al Dictamen 113/2023 (Expediente 69/2023), aprobado por el Pleno de 15 de febrero de 2023, correspondiente al Anteproyecto de Ley de la Generalitat de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos.

Discrepo respetuosamente de la opinión mayoritaria del Pleno respecto a la naturaleza de la norma, su alcance y también a su contenido, que inciden en su insuficiencia competencial, y que considero merecía una observación general de carácter esencial. Igualmente respecto a la observación esencial realizada al art.15, que exige que la Comisión que regula dicho precepto deba prever la composición equilibrada entre hombre y mujer. Ello con fundamento en los siguientes motivos:

I. Una “declaración de intenciones” tramitada como Anteproyecto de Ley.

La abogacía de la Generalitat señala que la norma *“trata de establecer objetivos de la acción de gobierno ... por ello se estima que no es adecuado dictar una norma con rango formal de ley, sino que ese contenido sería más propio de un Acuerdo del Consell o de un Decreto del Consell, por ser éstos instrumentos dirigidos a marcar los objetivos y las premisas de la acción de éste y su administración ... podría cuestionarse la existencia sustancial de la necesidad y eficacia del proyecto, puesto que cabría dudar que exista una “razón de interés general” que requiera dictar una norma con rango de Ley con este contenido, por cuanto que, a la vista de los “fines perseguidos”, ese no parece ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*. Se trata de una observación a la totalidad de la norma proyectada, atendido que la misma no tiene un contenido material susceptible de ser regulado a través de una ley.

En efecto, el examen del contenido de la norma, advierte que ésta no es más que una mera declaración de intenciones, sin un contenido efectivo, que no innova el ordenamiento jurídico, ni contiene mandatos jurídicos directos. Que no va más allá de afirmar el sometimiento de la Comunitat Valenciana al ordenamiento jurídico vigente -en particular, a la Constitución y los Tratados internacionales- y que, simplemente, asume los mismos -como no podría ser de otra forma- pero seleccionando los que interesa al proponente de la norma, afirmando la voluntad de fomentar un ulterior desarrollo de los principios que los inspiran.

El examen del texto de la norma arroja tal conclusión. Ya en su art. 2, referido al objeto, establece que es *“el fomento de una cultura de la paz y los derechos humanos, promoción de la educación, contribución ...”*. Art. 3, relativo

a los principios rectores: la *“defensa, promoción y cumplimiento efectivo de los derechos humanos, el respeto a los derechos y a la dignidad, la participación, que pone en valor la toma de conciencia, la reflexión crítica y la organización colectiva”*, etc. Art. 4. *Ámbito de la educación para la paz: “se articulará, entre otros medios, a través de la educación para la ciudadanía global ... alcanzará a todos los niveles de la enseñanza ... incluirá las prácticas de educación no formal ... se articulará en el ámbito laboral como espacio de convivencia”*. Art. 5, *medidas para el impulso de la educación para la paz “impulsará medidas tendentes a proporcionar a todas las personas una educación en materia de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos ... impulsar, promover, alentar, reforzar, apoyar ...”*. Art. 6, sobre el Plan de acción: *“Las actuaciones se articularán a través del Plan de acción para el fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos ... se elaborará colaborativamente... los principios, objetivos y prioridades establecidos en el Plan de acción informarán las actuaciones que impulsen o lleven a cabo las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”*. Art. 7, del *Ámbito de la investigación: “La Generalitat fomentará la investigación ...”*. Art. 8, sobre medidas para el fomento: *“alentar, fomentar, apoyar ... podrá reforzar, podrá establecer ...”*. Art. 9. *Ámbito de la cooperación internacional al desarrollo; “La Generalitat promoverá ...”*. Art. 10, sobre medidas para reforzar: *“Reforzará, fomentará, facilitará, impulsará ...”*. Art. 12 *Medidas de fomento de la comunicación: “La Generalitat impulsará medidas e iniciativas ... Promoverá, fomentará, intensificará, impulsará ...”*.

El único mandato de la norma es la creación de la *“Comisión mixta para el seguimiento de la Ley de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos”*. Sin embargo, su objeto adolece de la misma imprecisión y falta de contenido: *“Se crea con objeto de contribuir, a través de su actividad, al efectivo cumplimiento de los principios que emanan de esta Ley, así como al impulso y coordinación de las actuaciones establecidas para avanzar en la construcción de una cultura de la paz y los derechos humanos en la Comunitat Valenciana”* (art. 14). Y sus funciones, *“contribuir, impulsar, generar espacios, proponer”*, además de una única función real: *“Aprobar el Plan de Acción para el fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos”*, que, conforme indica el art. 6, *“informará las actuaciones que impulsen o lleven a cabo las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”*.

En esencia, es una mera declaración retórica de intenciones, que impide reconocer el contenido material propio de una norma jurídica, por carecer de fuerza vinculante y aplicabilidad inmediata y directa para los ciudadanos y los poderes públicos. Declaración programática que no nace para establecer efectos jurídicos, derechos u obligaciones, sino que consiste en una toma de posición del Consell, determinando unos objetivos políticos, que constituye la expresión de su opinión o intención, con un carácter meramente político, para establecer unas directrices de actuación, propias del poder Ejecutivo.

II. La afirmación del sometimiento al ordenamiento jurídico no puede

ser el contenido de una ley autonómica, pues es un mandato constitucional.

La Exposición de Motivos de la norma, afirma que la Generalitat *“asume los principios, los objetivos y las directrices básicas establecidos en la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de paz”*, para, a continuación, relacionar todo un elenco de normas que comienza con la Declaración Universal de Derechos Humanos y finaliza con la Agenda 2030. En el art. 3.1, se establece que *“Las actuaciones de la Generalitat en materia de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos integran como propios los principios, valores, objetivos y directrices adoptados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en las resoluciones y recomendaciones suscritas por el Reino de España en el seno de los organismos internacionales competentes para contribuir a su consolidación”* y, a continuación, afirma el sometimiento a una serie de principios, “seleccionados”, procedentes de tales normas.

El sometimiento de la Generalitat al ordenamiento jurídico, no es una “decisión” del legislativo autonómico. Tal sometimiento deriva directamente del art. 1.1 CE, al proclamar España como un Estado social y democrático de Derecho, del mandato del art. 9.1 CE, *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*, y de los principios del art. 9.3 CE, en particular el principio de legalidad y la jerarquía normativa. No puede ser, por tanto, contenido material de una norma afirmar la plena sujeción de la Comunitat Valenciana a la Constitución, a los Tratados Internacionales y a la Ley. Y no puede serlo porque la Comunitat Valenciana carece de competencia para establecer un sistema de fuentes autonómico, ni para “confirmar” lo que la Constitución preceptúa. Abunda, pues, tal cuestión en la naturaleza mero ejecutiva -o aplicativa- de la norma propuesta, puesto que el establecimiento de unas premisas de acción, a partir de una normativa *lege data*, es función propia del Ejecutivo, pero no del legislativo.

La plena incompetencia de la norma autonómica para establecer como principios aquellos que, expresamente, derivan de la Constitución, supone la práctica normativa de *lex repetita*, que además de incorrecta, es considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional *“porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia”* (SSTC 10/82, 62/91 y 147/93). Véase pues que la Comunitat Valenciana no puede dejar de asumir la plenitud todas las normas a las que afirma someterse. Pero tampoco puede priorizar unas sobre otras, especialmente cuando se efectúa una selección de principios (art. 3.2) a los que dota de una “especial relevancia”. Y tal relevancia implica no dotarla a otros principios, igualmente aplicables y de idéntica naturaleza jurídica.

Y con tal proceder, se incurre en determinados excesos, como el que se advierte en el art. 3.2.k), al proclamar como principio rector de las actuaciones

de la Generalitat, *“La inadmisibilidad de la adquisición de territorios mediante la guerra de expansión, de agresión y de dominación, del empleo de la fuerza y la violencia de represión, así como la voluntad de trabajar en pro de una paz justa y duradera en todas partes del mundo”*, materia en la cual la Comunitat Valenciana carece de competencia. O los apartados a) y b) del mismo precepto al afirmar, como principios rectores, *“la defensa, promoción y cumplimiento efectivo de los derechos humanos”* y *“el respeto a los derechos y la dignidad de todas las personas como iguales”*. Principios que no son sino el mandato de la Constitución a todos los poderes públicos (arts. 10.1 y 10.2, 14 y 53.1 CE).

III. La consideración de una “cultura de la paz y los derechos humanos” desde un concreto entendimiento de la misma.

“La paz”, tal y como se intenta presentar en la norma, es el fruto de una selección de principios extractados de diferentes normas internacionales, de la Constitución y de nuestro ordenamiento interno. Igualmente, los “derechos humanos”, se configuran como un catálogo -ínsito los principios rectores del art. 3 de la norma-, que vuelve a destacar determinados derechos, orillando a los restantes. Y si la intención de la norma es fomentar la cultura de la paz y los derechos humanos, en su integridad, no es admisible decantarse por unos u otros derechos, sino por todos los que comulgan de tal naturaleza, pues en el caso contrario, hablaríamos de la cultura de “algunos derechos humanos” de “un modo de entender la paz”.

La construcción de una cultura de la paz a partir de la Agenda 2030, es sólo una de las muchas posibilidades de entenderla. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 establece una concepción de la paz, fundada en la necesidad de *“promover sociedades pacíficas que garanticen el estado de derecho mediante la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas que faciliten el acceso universal a la justicia”*. Pero, obviamente, tal concepción no agota todo el contenido de la paz, ni puede alzarse como el modelo de una cultura. Véase que la paz, en nuestra Constitución, tiene diferentes acepciones: la paz social (art. 10.1 CE); hacer la paz (art. 63.3 CE). La paz tiene múltiples dimensiones (social, religiosa, moral, ideológica, política, histórica, geoestratégica, militar) y, desde luego, no se agotan en la definición de paz que acoge la norma.

Llama la atención, *ad exemplum*, que la cultura de la paz que promueve la norma no haga referencia al terrorismo (resolución 54/164 de la Asamblea General ONU), o a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Al contrario; de la Exposición de Motivos se extrae que el terrorismo no es materia propia de la “cultura de la paz”, y que la promoción de tal concepto de paz excluye toda opción de unos modelos diferentes, interesando la adhesión de la ciudadanía a un determinado “estilo de vida” marcado por su propio concepto de paz.

La paz y los derechos humanos son mucho más de lo que dice la norma

sobre ella. Y crear una “cultura de la paz y los derechos humanos” a partir de la elección de determinados elementos que la configuran -con el rechazo tácito de todos los que deberían integrarla- no son más que una creación parcial -y en cierto modo sesgada- de lo que debería ser una verdadera cultura de la paz y de los derechos humanos, y que diese cabida a toda la sociedad. Puesto que la paz, como concepto universal, no es susceptible de ser utilizada desde un planteamiento ideológico. Nadie debería ser ajeno a la cultura de la paz.

En consecuencia, sería lo más adecuado para superar los óbices que se presentan en la norma acotar el concepto de “paz” y el de “derechos humanos” a aquellos a los que sirve la norma. El uso de esos conceptos, de forma parcial, desvirtúa su valor esencial como fundamento de la convivencia.

III. Posible colisión con los principios constitucionales y reparto competencial Estado-CC.AA.

El art. 3.2, e) afirma como principio rector “*La interculturalidad, para la construcción de relaciones equitativas entre personas, comunidades, países y culturas diversas y el rechazo a cualquier forma de hegemonía de unas culturas sobre otras ...*”. Resulta loable acoger el principio de interculturalidad, con la promoción de la igualdad y el respeto a las diferentes culturas que convergen en el espacio territorial de la Comunitat Valenciana, especialmente cuando la misma trae causa en las personas refugiadas y migrantes. Sin embargo no se puede admitir que la ley proclame la prohibición de una hegemonía cultural en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Y ello porque es imposible negar tal hegemonía. Pues una cosa es el “respeto” a otras culturas, y otra, el “rechazo” a la hegemonía de una cultura, en este caso, la cultura valenciana. Así el art. 12 del Estatut establece que “*la Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico*”. La cultura valenciana es, pues, uno de los ejes vertebradores de nuestro Estatut y por ley, no cabe rechazar la posición prioritaria de lo valenciano en el ámbito cultural.

Por su parte, el art. 3.2.k), ya citado, al proclamar como principio rector de las actuaciones de la Generalitat, “*La inadmisibilidad de la adquisición de territorios mediante la guerra de expansión, de agresión y de dominación, del empleo de la fuerza y la violencia de represión, así como la voluntad de trabajar en pro de una paz justa y duradera en todas partes del mundo*”, materia que es propia de las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado.

O el art. 4.2, al establecer que “*La educación para la paz y los derechos humanos alcanzará a todos los niveles de la enseñanza, incluidas la educación infantil, primaria, secundaria, la formación profesional y superior, ya sea en el ámbito escolar o extraescolar, tanto en el sector público como en el privado*”, y en su art. 5 e) “*Promover la inclusión de la educación para la paz y los derechos*

humanos como contenido curricular de los programas educativos”, al perder de vista la competencia exclusiva del Estado en el diseño del currículo básico, o el derecho de creación de centros docentes -y el consiguiente derecho a un proyecto educativo- sometido al respeto de los principios constitucionales del art. 27.6 CE, o el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, del art. 27.3 CE.

Y junto a estos, otros preceptos con incidencia en el ámbito de ejercicio de los derechos fundamentales, como la que plantea el Preámbulo, *“formación de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida”*, y su afección al art. 16 CE, o la sensibilización de periodistas en “lenguaje inclusivo” del art. 12.a), en relación con los arts. 20.1.a) y 20.1.d) de la Constitución.

Por todo ello, considero que el Anteproyecto de Ley de la Generalitat de fomento de la cultura de la paz y los derechos humanos, habría requerido una observación general de carácter **esencial**, a efectos del art. 77 del Reglamento de este Consell.

IV. Respecto a la observación esencial realizada al art.15, que exige que la Comisión que regula dicho precepto deba prever la composición equilibrada entre hombre y mujer.

El art. 15 del Anteproyecto prevé que *“La composición y funcionamiento de la Comisión se regulará reglamentariamente, debiendo garantizarse, en cualquier caso, la participación en este órgano de la administración local, de los departamentos de la Generalitat afectados por las disposiciones de esta Ley, de las universidades públicas valencianas y de una representación de los agentes sociales”*. Tal previsión determina que la composición -equilibrada o no- de tal órgano, será establecida en la norma reglamentaria. El anteproyecto normativo no establece la composición del citado órgano, ni, por tanto, cabría hacer -por parte de este Consell- precisión alguna sobre aquello que no es el objeto de la norma: la composición equilibrada del citado órgano. El desarrollo reglamentario del anteproyecto será el que, en su caso, tendrá que procurar cumplir con el criterio general de presencia equilibrada cuando determine la composición de dicho órgano colegiado y, cuando tal norma reglamentaria sea objeto de Dictamen, se realizarán las precisiones que correspondan sobre el cumplimiento del ya mentado criterio general de actuación.

Asimismo, no resulta pertinente, en un Dictamen del Consell, apercebir del deber de respetar el ordenamiento jurídico con carácter general, pues sólo cabe realizar tal apercebimiento cuando se aprecie la infracción del mismo. Menos aún escoger en la plenitud del ordenamiento, una norma o criterio general que no resulta infringido en el proyecto normativo sometido a nuestro parecer con la exclusiva finalidad de que conste expresamente en el contenido Dictamen, la voluntad de la mayoría del Consell de que la misma sea citada.

Sin embargo, la observación realizada sobre la necesidad de la exigencia de presencia equilibrada en la Comisión Mixta, adolece de tal innecesariedad, pues ni la norma proyectada infringe tal criterio general (pues ese es el valor jurídico del supuesto mandado de “presencia equilibrada”) ni los Dictámenes de este Consell debería privilegiar unas determinadas normas de rango legal del ordenamiento jurídico, respecto a otras. Hacerlo es, por tanto, establecer una preferencia, una prelación injustificada.

Además, y con respecto a la pretendida obligatoriedad de la presencia equilibrada en los órganos colegiados, debo reiterar mi posición -constante- a la no exigibilidad de la misma, pues se trata de un criterio general que deberá procurarse, pero que, en sí misma, carece de carácter imperativo. Establecer la necesidad de consignar expresamente en la norma el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en la composición de órganos colegiados, implicaría la existencia de un mandato en norma superior que exigiese de forma imperativa que la norma contuviese tal mención. Sin embargo, ni existe mandato imperativo, ni es obligación jurídica, ni es exigible la consignación del principio en el texto normativo, ni es inexcusable su aplicación.

Este Consejero ha defendido -frente al criterio mayoritario del Pleno- que no existe mandato imperativo que establezca que la presencia equilibrada de mujeres y hombres constituya una obligación jurídica, ni sea inexcusable su aplicación. La LO de Igualdad, en su art. 14.4, establece como un “criterio general” de actuación de los poderes públicos *“la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y la toma de decisiones”*. Dicho “criterio general”, como su propio nombre indica, supone un principio de actuación, cuya dimensión no es la imposición de una obligación directa, sino que determina una pauta que deberán seguir los poderes públicos, cuya concreción se efectúa en otros preceptos de la propia Ley. Si la Ley Valenciana de Igualdad y la Ley básica de Igualdad utilizan el término “procurar” habrá que impetrar en el significado concreto del término “procurar” escogido tanto por el legislador básico estatal como por el legislador autonómico, y si guarda coherencia con el valor jurídico del “criterio general de actuación” del art. 14.4 de la misma ley básica.

Así el “criterio general de actuación” que establece el art. 14.4 de la LO, tiene un valor jurídico programático, según expresa el propio Preámbulo de la norma, al considerarlo como “pauta de actuación” o “criterio de orientación de las políticas públicas”. La Sentencia de 23 de febrero de 2010, del Tribunal Superior de Justicia Madrid, Sala Contencioso-Administrativo, considera que en la ley Orgánica 3/2007 se *“distingue una parte programática, para orientar políticas activas que promueva la igualdad y otra consistente en regulaciones específicas -entre las que cabe destacar de forma paradigmática la disposición adicional segunda- que constituyen verdaderos mandatos dirigidos a quienes participen en las relaciones jurídicas a que se refieren. El mero apartamiento o el incumplimiento de los principios orientadores contenidos en las normas de*

esta naturaleza de la LO 3/2007, no puede dar lugar a la anulación del decreto de nombramiento de Consejeros (...)” (F. J. 4º). De esta forma, no cabe admitir un pretendido automatismo, que sea consiguiente a la consideración del principio general de presencia equilibrada que lo convierta en un deber de obligación aplicable imperativamente a todo supuesto. Tal automatismo ha sido, además, excluido expresamente por el Tribunal Supremo al afirmar que su naturaleza es la propia de un principio rector o criterio orientador.

La Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 10 de mayo de 2016, en su Fundamento Jurídico Séptimo, indica que *“El criterio de la preferencia de las mujeres a igualdad de méritos no opera con rígido automatismo como una norma universal de obligado e incondicionado desplazamiento de los aspirantes varones, pero sí que opera como un principio rector de la decisión que exige que se expliquen cumplidamente, caso por caso, las razones por las que se prescinde casuísticamente de esa regla”*. Tal pronunciamiento se reitera en la Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, número 1136/2017 de 27 de junio de 2017, la cual fue objeto de un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional, donde se invocaba la vulneración del derecho fundamental a no ser discriminada por razón de sexo, prohibición constitucional del inciso segundo del artículo 14 CE, por inaplicación de las medidas de acción positiva en favor de la mujer. El Tribunal Constitucional, en su Auto 119/2018, de 13 de noviembre de 2018, inadmitió dicho Recurso de Amparo al considerar que no existía vulneración del derecho fundamental invocado. El mismo Auto, respecto a la representación equilibrada de mujeres y hombres en los tribunales u órganos técnicos de selección, con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009 de 19 de enero, indica que la cláusula de reserva se interpretará *“como garantía de que, respecto de los miembros de tales órganos de selección, cumplirá siempre con los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) pues si ello no fuera posible puntualmente deberá romperse con la regla de proporción equilibrada en la constitución del órgano”*¹.

¹ El citado Auto del Tribunal Constitucional indica: *“No forma parte del contenido esencial del art. 14 CE un teórico derecho fundamental a que se superen las situaciones de desigualdad histórica con la adopción de medidas específicas con este fin. Si bien tales medidas pueden implementarse, ello ha de hacerse dentro de los límites estrictos que marca nuestra doctrina; de lo contrario dichas medidas serán discriminatorias y por ello inconstitucionales. El derecho a la no discriminación del art. 14 CE no opera, pues, como fundamento de las medidas correctoras de la desigualdad material, aunque sí interviene activamente para la erradicación de las causas jurídicas que han determinado esta última. Se erige dicho art. 14 CE, más bien, en el límite de dichas medidas correctoras. El fundamento constitucional para la adopción de las diversas medidas de acción positiva se encuentra, distintamente, en el art. 9.2 CE (...)*”

“Las medidas de acción positiva que pudieran fijarse en el acceso y la promoción del empleo en la función pública, no pueden dictarse ni ser aplicadas al margen de los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) que se integran en el contenido del derecho fundamental de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Y conforme al ordenamiento de la Unión europea que nos vincula y es fuente a su vez de interpretación de nuestros derechos fundamentales (art. 10.2 CE), tampoco es posible establecer un sistema de selección en el empleo que otorgue una preferencia automática a la

Dicho planteamiento ha sido el seguido en numerosos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia de toda España. La invocación del “criterio general de actuación” del art. 14.4 de la L.O. 3/2007 para instar la anulación de nombramientos de órganos de selección y cargos públicos que no han cumplido con el “criterio general” de presencia equilibrada, o incluso para anulación de acuerdos adoptados por éstos órganos, ha sido rechazada generalmente: Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de febrero de 2019, la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 noviembre de 2018, la del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 29 diciembre de 2016, la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de diciembre 2016.

De la jurisprudencia citada se advierte que el art. 14.4 de la LO Igualdad es un criterio general de actuación el cual no determina mandato inexcusable, pues su concreción, respecto al nombramiento de cargos de responsabilidad, se convierte en “procurarán atender” (art. 16) no en un “deberán atender”. Por tanto, desde el criterio general, no se extrae una obligación jurídica de aplicar incondicionalmente el principio de presencia equilibrada, pues su contenido se determina en otros preceptos de la propia Ley, y, en su caso, en sus normas de desarrollo.

Y “procurar”, en la primera acepción del término (RAE), significa “Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa”, esto es, un actuar ordenado a que algo ocurra, agotándose la obligación en el intento, y no en la realización efectiva, que sería la propia del mandato imperativo. La obligación de “procurar atender”, significa que los poderes públicos deberán esforzarse para atender al principio de presencia equilibrada, si bien la acción que debe conseguirse, finalidad de la acción de “procurar”, es “atender” al principio, y no su aplicación imperativa. Su realización se condiciona a las circunstancias del caso y a la eventual concurrencia de otros valores o principios que puedan entrar en concurrencia. Se debe intentar, y no conseguirlo solo será excusable si se dan razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas. Transformar el término “procurar” en un deber imperativo, supone alterar el significado pretendido por el legislador orgánico, el cual pudo establecer, como obligación incondicionada, la aplicación el principio de presencia equilibrada en todo nombramiento, pero sin embargo, no lo determinó como tal. En consecuencia,

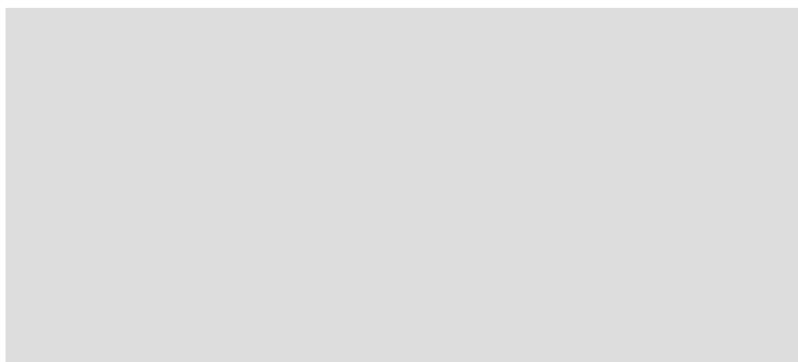
mujer, sin articular reglas en ese procedimiento que garanticen el examen de todas las circunstancias personales de los candidatos, susceptibles de ser tenidas en cuenta en la ponderación de los méritos exigidos (cláusula de apertura).

Esta tesis de la recurrente —en este punto de su queja de vulneración del artículo 14 CE— es que a igualdad de méritos y sin ninguna otra consideración, la plaza debió serle otorgada por vía de acción positiva o discriminación inversa. Así planteado, sin embargo, resulta contrario a la Constitución y al ordenamiento de la Unión Europea (...) la acción positiva que se solicita en la demanda se sustenta en un automatismo que prescinde indebidamente de los principios constitucionales, y del derecho de la Unión Europea, de mérito y capacidad”.

son los Poderes Públicos quienes establecerán las actuaciones encaminadas a atender al principio general de presencia equilibrada, y realizar los esfuerzos necesarios en tal sentido.

Por ello que considero que la observación realizada para la exigencia de una presencia equilibrada entre hombres y mujeres en la Comisión prevista en el art. 15 de la norma dictaminada, además de ser innecesaria, carecen de la condición de esencialidad que se le irroga, según el art. 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu.

En Valencia, a veintiuno de febrero dos mil veintitrés



CONSEJERO VICEPRESIDENTE