

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE ARAGON SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCION Y PROTECCION INTEGRAL A LAS MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA EN ARAGON

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 6 de julio de 2005 emitir el siguiente

DICTAMEN

1. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de junio de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales y Familia por el que solicitaba que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón.

Con fecha 17 de junio de 2005 dicho anteproyecto de Ley es objeto de análisis por parte de la Comisión Social y de Relaciones Laborales, por ser la competente por razón de la materia objeto del asunto sometido a consulta, iniciándose así el procedimiento para la elaboración de informes y dictámenes, regulado en el Reglamento de 26 de junio de 1991.

Como antecedentes más inmediatos se debe realizar una referencia al Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón, aprobado por el Gobierno de Aragón en sesión celebrada el 24 de febrero de 2004, y publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 30 de abril, por medio de una Orden de 2 de abril de 2004, del Departamento de Servicios Sociales y Familia.

Recientemente, con objeto de efectuar un seguimiento coordinado de las medidas incluidas en el Plan arriba descrito se ha creado, por el Decreto 8/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, la Comisión Interdepartamental para el seguimiento del Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón, adscrita al Instituto Aragonés de la Mujer, Organismo Autónomo dependiente del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón.

En el escrito de remisión del anteproyecto de Ley se pone de manifiesto que la prevención y atención a las mujeres víctimas de violencia es una prioridad para el

Gobierno de Aragón. El objetivo de erradicar esta lacra social implica a todas las instituciones y entidades con objeto de avanzar en una sociedad más democrática e igualitaria.

II. CONTENIDO

El anteproyecto de Ley consta de una exposición de motivos, seis capítulos con un total de treinta y seis artículos, tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

En la Exposición de Motivos, tras efectuarse un repaso de la evolución de las actuaciones en el ámbito internacional en relación a la violencia sobre la mujer, se efectúa una amplia atribución competencial a la Comunidad Autónoma de Aragón sobre las diversas materias que aparecen reflejadas en el Estatuto de Autonomía de Aragón y que están relacionadas, de manera más o menos directa, con el conjunto de medidas de prevención, protección y asistencia previstas en el anteproyecto de Ley a favor de las mujeres víctimas de violencia en Aragón. La aprobación de esta Ley es una acción concreta a desarrollar en el marco del Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón.

El Capítulo I, dedicado a las Disposiciones Generales, dispone que el objeto de la Ley es la adopción de medidas integrales dirigidas a la sensibilización, prevención y atención para la erradicación de la violencia ejercida sobre las mujeres, así como la protección y asistencia a las víctimas de las formas de violencia ejercida contra la mujer. Define que se entiende por violencia ejercida contra las mujeres y describe las formas de violencia y las situaciones de violencia. Por último quedan dentro del ámbito de aplicación de la ley todas las mujeres que, dentro de nuestra Comunidad Autónoma, sean víctimas de cualquiera de las formas de violencia descritas.

El Capítulo II recoge las medidas de prevención y sensibilización entre las que destacan el desarrollo de estudios y trabajos de investigación sobre las formas de violencia de género, la realización de campañas de sensibilización y el impulso de medidas en el ámbito educativo. Se incluyen también programas de formación de profesionales y el apoyo al movimiento asociativo y a manifestaciones culturales y artísticas sobre prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres.

El Capítulo III sobre medidas de información y asesoramiento regula los órganos de información y asesoramiento por un lado, y los servicios de información y asesoramiento por otro. Dentro de los primeros se incluye el Servicio Social Integral y Especializado en Violencia contra la Mujer dependiente del Instituto Aragonés de la Mujer, los Centros Comarcales de Información y Servicios a la Mujer, y los Servicios sociales comunitarios. Para la prestación de servicios de información y asesoramiento se

garantiza la asistencia jurídica, social y psicológica, y se habilita un servicio de guardia para prestar asistencia de emergencia durante las veinticuatro horas del día.

En el Capítulo IV se incluyen las medidas de apoyo y protección a las víctimas. Recoge los centros de emergencia, las casas de acogida y los pisos tutelados, los alojamientos alternativos y los puntos de encuentro para facilitar las visitas de madres y/o padres a sus hijos en supuestos de nulidad, separación o divorcio. Regula además el dispositivo de alarma consistente en una unidad de teleasistencia, el servicio de mediación familiar como proceso alternativo para la resolución de conflictos familiares, o la atención psicológica tanto a hombres con problemas de control y violencia en el hogar como a las mujeres víctima de violencia. Se contemplan también medidas de atención sanitaria, acceso a la vivienda y formación e inserción socio-laboral.

El Capítulo V se dedica a las prestaciones económicas, regulándose un procedimiento abreviado para el otorgamiento del Ingreso Aragonés de Inserción. Introduce también ayudas escolares para los hijos que hayan sido víctima de violencia en su entorno.

El Capítulo VI se dedica íntegramente a regular los derechos de las funcionarias de la Comunidad Autónoma de Aragón que hayan sido víctima de violencia de género otorgándoles el derecho a la reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica y a la excedencia.

Por último, en las Disposiciones Adicionales se dispone la posibilidad de formalizar acuerdos interinstitucionales de colaboración entre distintas Administraciones Públicas, se crea el Observatorio Aragonés de Violencia sobre la Mujer, y se dispone el seguimiento e información de actuaciones por parte de las Cortes de Aragón.

III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

En diversos artículos del Anteproyecto de Ley que nos ocupa se emplea el concepto “tolerancia” como valor que puede ayudar a la prevención y tratamiento de la violencia doméstica. Sin embargo, dada la naturaleza del mismo, se propone su sustitución por el de “respeto” en todos los casos basándonos en la siguiente argumentación.

La idea “tolerancia” implica preferencia o superioridad jurídica o social por parte de quien la arguye frente al otro. Si se “tolera” es porque voluntaria e individualmente así se ha decidido. No existe obligatoriedad jurídica de ningún tipo, tratándose por tanto de una concesión.

En cambio, el concepto “respeto” recoge y despliega todos los efectos tanto del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución como de la

libertad concebida en nuestro ordenamiento jurídico como uno de sus valores superiores (Preámbulo de la Constitución Española). Desde un punto de vista constitucional, el respeto es exigible en el caso de las mujeres víctimas de la violencia doméstica, pero también en el supuesto de cualquier otro colectivo vulnerable. A diferencia de la tolerancia, el respeto no conlleva ninguna desigualdad de partida entre los sujetos de una relación social o jurídica sino que parte de la plena igualdad de ambas partes. Es por ello que subrayamos la conveniencia de sustituir un término (tolerancia) por otro (respeto) como garantía no tanto lingüística sino conceptual y jurídica de la vinculación de la igualdad y la libertad constitucionales.

En otro orden de cosas, resulta positiva la catalogación que se hace sobre las formas de violencia ejercidas contra las mujeres al hacer una relación más amplia que la que viene recogida en la Ley Estatal que habla, casi exclusivamente, de la violencia en el ámbito doméstico. En consonancia con esta catalogación, la Ley debería desarrollar medidas concretas para actuar contra las formas de violencia anteriormente citadas, diferentes a la puramente doméstica y que la propia Ley enumera.

La definición de la violencia a efectos de la Ley, recogida en los artículos 2 y 3 es clarificadora y a juicio de este órgano resulta acertado que se distinga entre violencia doméstica, laboral o docente y social. Sin embargo, a lo largo del articulado se aprecia confusión entre las tres clases de violencia, y lo que es más importante, no existe en el anteproyecto de ley una norma que clarifique quién diagnostica si la presunta víctima está dentro de esos supuestos. Esta diagnosis de las distintas situaciones de violencia sí que se aprecia en otras leyes autonómicas sobre la materia que han sido examinadas.

Se considera que para una correcta y eficaz aplicación de las medidas recogidas en el anteproyecto de Ley resulta necesario fundamentar económicamente todas las medidas, teniendo en cuenta en la valoración tanto las prestaciones ya existentes como las de nueva creación. Se debe por tanto realizar una planificación económica de las mismas, así como temporizar, en plazos de ejecución, la puesta en marcha de las distintas actuaciones.

Con objeto de evitar multiplicidad de funciones y confusión entre todos los servicios existentes, la Ley debería tener como uno de sus objetivos prioritarios la creación de un sistema coordinado de intervención integral contra la violencia hacia las mujeres.

Igualmente es fundamental que exista una total coordinación, entre todas las Instituciones y Administraciones Públicas implicadas, en la fase de implementación de las medidas recogidas en esta norma, para conseguir erradicar la violencia contra las mujeres en nuestra sociedad.

Se considera necesario potenciar la firma de convenios de Colaboración con otras Administraciones Públicas a efectos de incorporar “Protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” en los que se pudiera recoger de forma explícita la

relación y coordinación para el desarrollo de estas medidas, tanto entre dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como entre ellas y las que dependen de las Instituciones Locales.

IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECIFICO

Exposición de motivos

Apartado II

En el segundo párrafo, se propone eliminar la expresión inglesa “violence of gender” como traducción a la expresión “violencia sexista”, al entender que esta última resulta mucho más adecuada y clarificadora.

Apartado V

En la parte dedicada al Capítulo IV, donde pone “dispositivo de alarma” debería ponerse “dispositivos de alarma” ya que el resto de los recursos aparece en plural: pisos, casas,...

En el último párrafo de la exposición de motivos, donde dice “... evolución de la violencia de la mujer en la Comunidad Autónoma...”, debería decir “... evolución de la violencia ejercida contra la mujer en la Comunidad Autónoma...”.

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 1.2

Se considera conveniente añadir una referencia a la “proximidad” como situación diferente pero complementaria de las reflejadas en dicho apartado. De esta manera el inciso final del apartado 2 quedaría como sigue: “..., y se realice al amparo de una situación de debilidad, de dependencia, o de proximidad física, psicológica, familiar, laboral o económica de la víctima frente al agresor.”

Capítulo II. Medidas de prevención y sensibilización

En este capítulo se debería establecer un sistema específico de detección y diagnóstico de situaciones de riesgo previendo la forma de coordinación entre los órganos concretos de la Comunidad Autónoma de Aragón que puedan detectar esas situaciones de riesgo como los centros sanitarios, los de servicios sociales y los de educación.

Igualmente resulta necesario concretar en mayor medida el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma que se responsabilizará del desarrollo e implementación de las distintas medidas reguladas.

Artículo 6.3

Se propone una nueva redacción para el inciso final del apartado 3 con el fin de hacerlo extensivo a la población de todas las edades. Su redacción sería la siguiente: “Asimismo, promoverá que los medios de comunicación propongan modelos positivos de convivencia y colaboración entre hombres y mujeres de todas las edades.”

Artículo 6.4

Este apartado debería redactarse con una mayor concreción, explicando que se entiende por acuerdos de autorregulación con los medios de comunicación privados.

Artículo 7.1

En la línea con lo establecido en las observaciones de carácter general se propone sustituir “tolerancia” por “respeto”.

Artículo 7.3

Se quiere destacar aquí la importancia no sólo de la elaboración y desarrollo de proyectos y materiales didácticos sino también de su difusión, debiendo éstos estar permanentemente actualizados. De esta manera quedaría como sigue el primer párrafo del apartado 3: “El Departamento competente en materia de Educación elaborará, desarrollará y difundirá proyectos y materiales didácticos actualizados que contengan pautas de conducta que transmitan valores de respeto e igualdad, de manera que se favorezca la prevención de actitudes y situaciones violentas. Asimismo,…”

Artículo 7.4

Se propone sustituir “fomenten” por “potencien”.

Artículo 7.5

En la línea con lo establecido en las observaciones de carácter general se propone sustituir “tolerancia” por “respeto”.

Igualmente, sustituir “tendrá especial consideración” por “tendrá particular consideración” ya que en el mismo apartado 5 aparece la palabra “especializados”, por lo que al sustituir el término se mejora la redacción al evitar una repetición.

Capítulo III. Medidas de información y asesoramiento

Se valora de manera muy positiva la regulación de este capítulo puesto que hace referencia a órganos y funciones concretas y a la forma de coordinarse con otras Administraciones y colectivos profesionales, no siendo necesaria la determinación de las usuarias de un servicio, ya que está a disposición de todas las mujeres que residan en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Artículo 11 Título

Se propone una denominación más exacta para el Servicio que se crea: “Servicio social integral y especializado en la prevención y atención en la violencia contra la mujer”.

Artículo 11.3

Se propone una nueva redacción para este apartado que incluya una referencia expresa a los Colegios de Abogados. De este modo la redacción de este apartado sería la siguiente: “Este Servicio actuará coordinadamente y en colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Jueces de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios, los Colegios de Abogados, y otras Instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, ubicados en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Servicio podrá solicitar al Juez las medidas urgentes que considere necesarias.”

Capítulo IV. Medidas de protección y apoyo a las víctimas

Con carácter general se considera necesario regular con mayor grado de detalle todos los recursos contenidos en este capítulo. Resultando adecuada la enumeración de cada uno de los centros o servicios, falta la definición de la mujer que puede ser usuaria de los mismos. Se debería concretar quién es víctima de violencia, y además si estamos refiriéndonos a violencia doméstica, laboral o docente, o social.

En relación a los Centros de protección y apoyo, existen una serie de cuestiones no reguladas que serían las siguientes: si el alojamiento comprende o no la manutención, si hay límite de hijos, límite o no de tiempo, la previsión de que su utilización no otorgaría ningún derecho a las usuarias, gratuidad o no, etc. Si el legislador opta por no incluir esta regulación de detalle en el texto legal, sí que debería ser objeto de un desarrollo reglamentario posterior.

Artículo 18.2

Se propone añadir un inciso final referente a los Centros Comarcales, quedando redactado como sigue: “...del equipo multidisciplinar de la casa de acogida de que

procedan o de los servicios sociales comunitarios, o de ambos, y de los Centros Comarcales de Información y Servicios a la Mujer.”

Artículo 23

Se propone la supresión de este artículo al entender que si bien el Servicio de mediación familiar cumple un gran papel a la hora de intentar mediar en la solución de conflictos familiares, no tiene sentido su integración en este anteproyecto de ley, puesto que el servicio que ofrece no está vinculado con la violencia contra la mujer, pudiendo en casos de violencia doméstica llegar a ser incluso contraproducente.

Artículo 24

En relación al Servicio de atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar, se considera que se deberían incentivar medidas que favorezcan la utilización de este servicio por parte de dichos hombres.

Artículo 27

En el inciso final de este artículo, al regular la posibilidad de reservar viviendas protegidas en régimen de arrendamiento o precario para las víctimas de violencia doméstica; se debe determinar el tiempo límite para este uso gratuito.

Artículo 28.2

Se propone incluir una referencia a las entidades colaboradoras de modo que quedaría redactado como sigue: “Las mujeres víctimas de violencia serán incluidas, con carácter preferente y específico, en los programas de formación e inserción laboral que desarrolle la Administración de la Comunidad Autónoma, y las entidades colaboradoras que ella determine, para lo cual ...”

Capítulo V. Prestaciones económicas

Artículo 33

Se debería especificar con claridad que estas ayudas escolares están destinadas a hijas e hijos de mujeres que hayan sido víctimas de violencia. Si por el contrario, el legislador está pensando en ayudas destinadas únicamente a hijas e hijos víctimas de cualquier tipo de violencia, debería eliminarse este artículo por no ser su ubicación en esta Ley la correcta.

Artículo 34

Actualmente existe incompatibilidad a la hora de percibir varias ayudas. Si consideramos que la independencia económica es fundamental en la vida de las mujeres

víctimas de violencia de género, se debería habilitar la compatibilidad entre varias ayudas, estableciendo un límite que permitiera vivir con dignidad.

De este modo, el inicio quedaría redactado del siguiente modo: “Además de las ayudas previstas en los artículos anteriores, que en los casos de violencia de género serán compatibles entre sí, el Gobierno de Aragón podrá...”

Igualmente se propone incluir un apartado 2 con la siguiente redacción: “El Gobierno de Aragón otorgará a las trabajadoras que tengan acreditada la condición de víctimas de la violencia doméstica, una ayuda específica con el objeto de que no vean mermados sus ingresos económicos al hacer uso de los derechos que la Ley les otorga como por ejemplo en los casos de reducción de jornada y excedencia.”

Capítulo VI. Derechos de las funcionarias de la Comunidad Autónoma de Aragón

Si bien, aunque sería deseable, no es posible abordar desde esta Ley autonómica una regulación similar en el ámbito de las trabajadoras del sector privado, por ser obviamente una competencia estatal; estas medidas aunque limitadas al sector de la función pública autonómica se valoran positivamente.

V. CONCLUSIONES

Se valora en primer lugar positivamente la regulación de la prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia en Aragón al enfrentarse al gravísimo problema de la violencia ejercida sobre las mujeres. A la normativa estatal contenida en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género se añade ahora la regulación de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de sus competencias.

De la regulación incluida en el presente anteproyecto de ley se infiere la existencia de muchos principios de carácter programático que deberán ser objeto de un adecuado desarrollo reglamentario para conseguir la total aplicación de lo dispuesto en el presente texto normativo.

Del mismo modo que resulta acertada la distinción entre violencia doméstica, laboral o docente y social, se debería especificar a lo largo del articulado, a qué clase de violencia se está refiriendo al regular las distintas acciones y medidas. Resulta igualmente necesario definir qué órgano decide quién es víctima de violencia o no.

Se considera por tanto, sin perjuicio de las observaciones específicas anteriores, un proyecto necesario y que llega en un momento adecuado, para adoptar medidas integrales dirigidas a la sensibilización, prevención y atención para la erradicación de la violencia ejercida sobre las mujeres, así como para la protección y asistencia a las víctimas de las formas de violencia ejercidas.

V° .B°. LA PRESIDENTA

Fdo: Angela López Jiménez

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo: Miguel Angel Gil Condón