

**DICTAMEN SOBRE ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA
INTEGRAL DE MEDIDAS CONTRA LA VIOLENCIA EJERCIDA
SOBRE LAS MUJERES**

Sesión extraordinaria del Pleno de 17 de junio de 2004

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo específica para el estudio de la situación sociolaboral de las mujeres en España y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 17 de junio de 2004, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 4 de junio de 2004 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) escrito del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, por el que, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros del mismo día¹, se solicitaba, con carácter de urgencia al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.3 a) y b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 7.1.1.a) de la citada Ley, que el CES emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo específica de carácter no permanente creada para tratar la situación sociolaboral de la mujer española, para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen.

El día 11 de junio de 2004 comparecieron ante dicha Comisión, a instancia de este Consejo, la Excma. Sra. Dña. Montserrat Comas, Vocal del Consejo General del Poder Judicial y la Ilma. Sra. Dña. Soledad Murillo, Secretaria

¹ ACUERDO por el que se solicita del Consejo Económico y Social la emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres, en el plazo máximo de 10 días.

General de Política de Igualdad, para aclarar diversas cuestiones relativas al texto objeto de Dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria Justificativa y una Memoria Económica, en la que se detallan los costes derivados de las diferentes medidas contempladas, que afectan a la esfera de competencias de varios departamentos ministeriales.

Los primeros antecedentes de actuación contra la violencia ejercida sobre las mujeres hay que situarlos en el contexto de las principales organizaciones e instituciones internacionales de las que España forma parte, como las Naciones Unidas –señaladamente la Organización Mundial de la Salud y el Comité de Derechos Humanos- o el Consejo de Europa, que hace años que tomaron conciencia de que este tipo de violencia constituía un grave obstáculo para el disfrute de una ciudadanía en condiciones de seguridad, dignidad, libertad e igualdad de las personas, con un elevado coste social y económico, dadas sus graves repercusiones para la salud, el desarrollo psicológico y social y la igualdad de oportunidades. Han sido numerosas las normas y declaraciones internacionales adoptadas, que abarcan los diferentes aspectos del problema.

Entre los más destacados, cabe mencionar la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer de 1979²; la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia sobre la Mujer³ de 1993; la Declaración y programa de acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y las Resoluciones de la Cumbre Internacional sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995, así como la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997⁴, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de

² Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979

³ Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993

⁴ Resolución 1997/57 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

discriminación contra la mujer⁵, adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999, o la más reciente Resolución de esta misma Comisión sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres⁶.

A este respecto también cabe destacar algunas de las actuaciones efectuadas desde el Consejo de Europa como el Convenio número 116 sobre la indemnización a las víctimas de delitos violentos⁷ de 1983, o las recientes recomendaciones sobre la violencia contra las mujeres⁸ y su protección⁹ o sobre la imagen de las mujeres en los medios de comunicación¹⁰.

Desde la Unión Europea, el informe del Parlamento Europeo de Julio de 1997¹¹ sobre la necesidad de realizar en toda la Unión Europea una campaña sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres y la Declaración de 1999 como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género¹² (lazo blanco), marcan el inicio de muy diversas actuaciones entre las que cabe destacar: la puesta en marcha por parte de la Comisión Europea en 1997 de la primera iniciativa Daphne para luchar contra la violencia masculina, y la Decisión nº 803/2004/CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los

⁵ Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

⁶ Resolución 2003/45 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

⁷ European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes. European Treaty Series no. 116. Committee of Ministers. 1983

⁸ Recommendation 1450 (2000) on violence against women in Europe. Parliamentary Assembly. REC 1450 (2000)

⁹ Recommendation (2002) 5 on the protection of women against violence. Committee of Ministers

¹⁰ Recommendation 1555 (2002) on image of women in the media. Parliamentary Assembly. REC 1555 (2002)

¹¹ Informe sobre la necesidad de realizar en toda la Unión Europea una campaña sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres - Comisión de Derechos de la Mujer. Organización en la Unión Europea de una campaña de rechazo de la violencia contra las mujeres. Documento A4-0250/97

¹² Resolución sobre una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres. A4-0250/1997

jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II), ha fijado la posición y estrategia más actual de la Unión al respecto.

A pesar de que los datos sobre la violencia ejercida contra las mujeres pueden variar en función del organismo que los proporcione, todos son coherentes y muestran que aunque sus dimensiones reales son imprecisas y posiblemente mayores a las denuncias producidas, dada las dificultades de apreciar conductas que se cometen habitualmente en el ámbito privado, los datos muestran que en España cada vez son más las mujeres que vencen el miedo y la desconfianza que tradicionalmente ha acompañado a quién denuncia estos tipos de delitos y faltas, habiéndose duplicado el número de denuncias por malos tratos entre 1983 y 2001¹³.

En España ha aumentado el número de personas muertas¹⁴ a manos de su cónyuge, pareja o análogo. En términos comparados, según un reciente informe¹⁵ publicado por el Instituto de la Mujer, la prevalencia en España de los femicidios por millón de mujeres en el año 2000 es de 9,42, situándose en el séptimo lugar de los 20 países con menor tasa.. Consiguientemente la prevalencia de los femicidios producidos tanto en el ámbito familiar (3,27) como los cometidos por la pareja o expareja (2,44) son también menores.

Según los datos del estudio realizado por el Consejo General del Poder Judicial sobre las muertes violentas de los tres últimos años, en la mayor parte de las muertes violentas las personas fallecidas eran mujeres (75, 70 y 85 por 100 en 2001, 2002 y 2003) y la persona imputada por el asesinato o por el homicidio era varón (86,89 y 95 para los años considerados). De este estudio se extraen otras dos conclusiones relevantes. La primera, se refiere a que anualmente crece el número de personas que tenían interpuesta una denuncia previa, aunque la franja mayor de casos de muertes violentas se

¹³ Instituto de la Mujer, a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior.

¹⁴ Instituto de la Mujer, a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior.

¹⁵ Centro Reina Sofía para. Informe Internacional 2003: "Violencia contra la mujer en las relaciones de pareja". Sanmartín, José; Molina, Alicia y García, Yolanda (Eds):

han producido sin que ningún órgano judicial tuviera conocimiento de la existencia de malos tratos o amenazas anteriores. La segunda, hace referencia a los casos en que si había denuncia previa, en los que se han ido incrementando las medidas cautelares que adoptaban los jueces, aunque únicamente se acordaban estas medidas si lo solicitaba la víctima o el ministerio fiscal, y no por parte de los jueces, a pesar de que la Ley de Enjuiciamiento criminal lo possibilitaba, aún antes de la entrada en vigor de la ley reguladora de la orden de protección.

Respecto a los antecedentes normativos del texto objeto de Dictamen, cabe mencionar la Ley 35/1995 de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, aunque esta norma no se refiere específicamente a los delitos fruto de la violencia doméstica. Mayor vinculación con la protección de este tipo de violencia tuvo la Ley 38/2002 sobre enjuiciamiento rápido y juicios inmediatos de faltas, que propició la Instrucción 3/2003 sobre normas de reparto penales y registro informático de violencia doméstica para seguir los criterios establecidos por la Guía Práctica de Actuación contra la Violencia Doméstica, y procurar una optimización de los procesos penales incoados por hechos incardinados en dicho ámbito. Por último, cabe referirse como antecedentes normativos más inmediatos del texto objeto de Dictamen a la Ley 27/2003, de 31 de junio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, que modificaba la LECRIM, así como la reforma del Código Penal efectuada mediante la Ley Orgánica 11/2003, sobre medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros. A este respecto, hay que destacar la Constitución del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género¹⁶, la creación de un registro nacional de medidas contra la violencia doméstica¹⁷, y la elaboración de un Protocolo para la implantación de la

¹⁶ Convenio constitutivo del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, firmado el 26 de septiembre de 2002 entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹⁷ Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica.

orden de protección de las víctimas de violencia doméstica y de otro Protocolo de coordinación entre los órdenes jurisdiccionales penal y civil para la protección de las víctimas de violencia doméstica, por parte de la Comisión de seguimiento de la orden de protección, que la propia Ley 27/2003, en su DA 2ª regula.

En el terreno de las políticas públicas recientemente desarrolladas en España para abordar este problema de una manera integral, hay que destacar El I Plan de acción contra la violencia doméstica 1998-2000 y el II Plan integral contra la violencia doméstica 2001-2004, que comprende actuaciones que se articulan en torno a las cuatro áreas esenciales de este problema: medidas preventivas y de sensibilización, legislativas y procedimentales, asistenciales y de intervención social, y de investigación. Además, prácticamente la mayoría de las Comunidades Autónomas, disponen de algún tipo de regulación y actuaciones al respecto, que abarcan desde planes para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres a la creación de Comisiones, Consejos Asesores y Observatorios que tratan específicamente la violencia de género. Sólo las Comunidades de Cantabria, Navarra, Castilla-La Mancha y las Islas Canarias, cuentan con leyes que de una manera integral abordan la violencia ejercida contra las mujeres.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto, que viene precedido por una Exposición de Motivos, se estructura en un título preliminar, cinco títulos, ocho Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dieciséis Disposiciones Finales.

El título Preliminar recoge los objetivos del Anteproyecto con una precisión sobre que debe entenderse como violencia ejercida sobre las mujeres a efectos del propio Anteproyecto y los fines y principios perseguidos por la norma.

El título I contiene las medidas y planes de sensibilización con el fin de prevenir la violencia sobre las mujeres en diversos ámbitos.

En el ámbito educativo se adoptan medidas tendentes a transmitir valores de respeto a la dignidad de las mujeres y a la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo del ciclo educativo, así como a la referencia a la resolución pacífica de conflictos.

En el campo de la publicidad, se declara ilícita la utilización de la imagen de la mujer como objeto de publicidad con carácter vejatorio o discriminatorio, regulándose, asimismo el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación de publicidad ilícita en medios de comunicación.

En el ámbito sanitario se contemplan actuaciones de detección precoz de la violencia sobre las mujeres por parte del sistema sanitario a través, fundamentalmente, de programas de sensibilización y formación a los profesionales sobre esta materia. Asimismo, se crea, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, una Comisión encargada de apoyar técnicamente, coordinar y evaluar las medidas sanitarias establecidas en el Anteproyecto.

En el título II, su capítulo I desarrolla el derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita, con el fin de garantizar de forma efectiva los derechos constitucionales de las mujeres a la integridad física y moral y a la libertad y seguridad.

En los capítulos II y III, se definen los derechos laborales y prestaciones de Seguridad Social de las trabajadoras y funcionarias víctimas de violencia sobre las mujeres, entre las que se prevén la adaptación y reducción de la jornada laboral, la suspensión y extinción del contrato de trabajo, la movilidad geográfica, y la inclusión, en el marco del Plan de Empleo del Reino de España, de un programa de acción específico para las víctimas de violencia sobre las mujeres que estén en situación de desempleo. Por último, se establece el procedimiento de acreditación de las situaciones de violencia ejercida sobre las mujeres.

El capítulo IV garantiza a las víctimas de violencia sobre las mujeres que carezcan de recursos económicos unas ayudas para aquellos supuestos en

que se estime que la víctima, debido a su edad, falta de preparación general especializada y circunstancias sociales, no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad a través de los programas de inserción profesional.

El título III, referido a la tutela institucional, crea dos órganos administrativos. En primer lugar, la Delegación del Gobierno contra la Violencia sobre las Mujeres, y en segundo término, se crea el Observatorio Nacional de Violencia sobre las Mujeres ambos adscritos, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se prevé la elaboración de planes de colaboración que garanticen la ordenación de las actuaciones de los poderes públicos en la prevención asistencial y prevención de los actos de violencia sobre las mujeres, que deberán implicar a las Administraciones Sanitarias, Administración de Justicia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y servicios sociales de atención.

En su Título IV, la Ley introduce normas de naturaleza penal, mediante las que se pretende incluir, dentro de los tipos agravados de lesiones, uno específico que incremente la sanción penal cuando la lesión se produzca contra quien sea o haya sido la esposa del autor, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aún sin convivencia. También se castigarán como delito las coacciones leves y las amenazas leves de cualquier clase cometidas contra las mujeres mencionadas con anterioridad.

En el Título V se establece la llamada Tutela Judicial para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia sobre la mujer en las relaciones intrafamiliares. Desde este punto de vista, se compaginan, en los ámbitos civil y penal, medidas de protección a las mujeres y a sus hijos e hijas, y medidas cautelares para ser ejecutadas con carácter de urgencia.

Una de las novedades destacadas de la Ley es la especialización dentro del orden penal, de los jueces de instrucción, creando los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los jueces civiles. Estos juzgados conocerán de la instrucción, y, en su

caso, del fallo de las causas penales en materia de violencia sobre la mujer, así como de aquellas causas civiles relacionadas, de forma que unas y otras en la primera instancia sean objeto de tratamiento procesal ante la misma sede.

Se regulan expresamente las medidas de protección que podrá adoptar el Juez contra la violencia sobre la mujer. Además se opta por la delimitación temporal de estas medidas hasta la finalización del proceso. Sin embargo, también se añade la posibilidad de que cualquiera de estas medidas de protección pueda ser utilizada como medida de seguridad, desde el principio o durante la ejecución de la sentencia, posibilitando al juez la garantía de protección de las víctimas más allá de la finalización del proceso.

Se contemplan asimismo normas que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, mediante la creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto, y la creación de una Sección equivalente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales a las que se adscribirán Fiscales con especialización en la materia. Los Fiscales intervendrán en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados contra la Violencia sobre la Mujer, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

El Anteproyecto incluye ocho Disposiciones Adicionales que afectan al reconocimiento de la pensión de viudedad en determinados supuestos, al desarrollo normativo del texto, a la evaluación de su aplicación y al régimen aplicable a las referencias normativas contenidas en las Leyes procesales penales, así como a la dotación del Fondo previsto en esta Ley para favorecer la asistencia social integral a las víctimas. A través de las Disposiciones Transitorias se extiende la aplicación de la presente Ley a los procedimientos en tramitación en el momento de su entrada en vigor, aunque se respeta la competencia judicial de los órganos respectivos.

En sus dieciséis Disposiciones Finales, entre otros aspectos, se introducen las modificaciones pertinentes en el ordenamiento jurídico, para adaptar las normas vigentes al marco introducido por el Anteproyecto. En este sentido, las Disposiciones Finales desarrollan las medidas previstas en el articulado, pero integrándolas directamente en la legislación educativa, publicitaria, laboral, de Seguridad Social, de Función Pública, penal y procesal judicial. De manera específica se establece un plazo para la transposición de la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/297/CEE del Consejo 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.

III. VALORACIONES Y OBSERVACIONES

CONSIDERACIÓN PREVIA

Con carácter previo, el CES señala que, por decisión de la Comisión de Trabajo a la que se encomendó la elaboración del presente Dictamen, se ha optado por analizar aquellos aspectos del Anteproyecto que más directamente atañen a este Consejo, entendiendo que sobre las restantes el Gobierno va a contar con el parecer de otros órganos consultivos más vinculados con ellas. Esta decisión ha afectado en particular a la parte penal y procesal del Anteproyecto, sobre las que el Dictamen del Consejo no se pronuncia. Se trata de una decisión explicable por la complejidad y transversalidad del Anteproyecto sobre el que versa el Dictamen, así como por la urgencia requerida para su tramitación.

A) DE CARÁCTER GENERAL

Con carácter general, el CES valora positivamente la voluntad de abordar este grave problema de una manera integral, así como la prioridad concedida a esta cuestión en un momento en que la sociedad se encuentra especialmente sensibilizada ante la proliferación de sucesos de este tipo y

su mayor visibilidad con respecto al pasado. Con la aprobación de este Anteproyecto, España será el primer país europeo que contará con una Ley Integral que abarca aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales, sanitarios y penales, y que por tanto implica directamente a siete Ministerios: Educación, Justicia, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Sanidad, Administraciones Públicas y Economía aunque, atendiendo a la pluralidad de las medidas previstas, queda implicada en la solución de este grave problema social, la Administración Pública en su conjunto, desde la Administración General, pasando por la Autonómica y terminando con la Administración Local, y quedan afectadas las distintas instituciones del Poder Judicial, así como los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, colegios profesionales, los interlocutores económicos y sociales, y distintas entidades y movimientos ciudadanos. Es decir, es una ley que se dirige a los poderes públicos y también a la sociedad en su conjunto.

Igualmente el CES quiere destacar la congruencia de las medidas incorporadas en el Anteproyecto con las normas y compromisos internacionales sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, y con las actuaciones emprendidas con anterioridad desde los poderes públicos citadas ya en este informe.

Particularmente útil resulta, en opinión del CES, la incorporación de una Memoria Económica del Anteproyecto, pues ello permitirá evaluar el coste estimativo de las medidas correspondientes, sin perjuicio de que en algunos aspectos el CES entienda que podría alcanzarse un mayor grado de concreción sobre algunas líneas de intervención de los poderes públicos, como la sanidad, la educación o las ayudas sociales. Igualmente, sería deseable se incluyera una valoración al menos de los costes de formación del profesorado y del personal sanitario.

Respecto a la regulación de las numerosas dimensiones de este grave problema en que consiste la violencia ejercida sobre las mujeres que se abordan por primera vez en este Anteproyecto, el CES estima acertado que se haya otorgado a la ley un carácter integral, pues ello permitirá un tratamiento conjunto y con la debida coordinación, de las distintas políticas públicas que atañen o afectan a la problemática, y posibilitará afrontar con

eficacia el objetivo de prevención y protección frente a la violencia de género. En este sentido el CES considera apropiado que el Anteproyecto incorpore junto a las medidas del ámbito penal y judicial, las medidas a adoptar en el ámbito educativo, en el de la publicidad y medios de comunicación, en el sector sanitario, junto a un conjunto de derechos de las mujeres víctimas de violencia, y medidas de coordinación administrativa.

La voluntad de afrontar eficazmente el problema de la violencia contra las mujeres explica el enfoque utilizado en la elaboración del Anteproyecto, centrándose en las mujeres como víctimas de violencia, dada su repercusión social. Es ésta una técnica legislativa original, que se explica desde las posiciones de las corrientes feministas del Derecho; y que se ve acompañada además de la utilización de instrumentos de transversalidad, de tal modo que un número muy amplio de instituciones jurídicas y de textos legales se analizan desde el punto de vista de su relación o impacto en el problema que se combate, la violencia contra las mujeres. Esto explica la complejidad y extensión del Anteproyecto. Esta técnica legislativa tiene la ventaja de asegurar una mayor eficacia en el tratamiento de la gran mayoría de las situaciones de violencia de este tipo, ya que son las mujeres las que mayoritariamente sufren ésta, y el Anteproyecto se dirige directamente a la situación y necesidades de éstas; plantea el inconveniente de que en determinados casos puede dejar fuera del ámbito de las medidas protectoras a otras personas, víctimas asimismo de la violencia, como por ejemplo hijos de mujeres víctimas de violencia. En cualquier caso, el que estas situaciones puedan producirse no debe entenderse como un error en la opción del legislador, sino como un efecto colateral de ésta, que debe solucionarse mediante intervenciones puntuales en el articulado del Anteproyecto.

No obstante, el CES ha identificado algunos aspectos presentes en el texto en su conjunto que admiten una serie de mejoras, fundamentalmente de carácter técnico, a fin de facilitar el cumplimiento de los fines pretendidos por esta norma, así como de asegurar la coherencia entre los principios y las medidas propuestas en el texto objeto de Dictamen y el marco legal en que se insertarán.

En cuanto a la técnica jurídica utilizada, el articulado del Anteproyecto parece dedicarse en su mayoría a la enunciación de los principios, los derechos o las actuaciones que se incorporan, se prevén o se compilan en el mismo, mientras que parece reservarse a las Disposiciones Finales la materialización de los contenidos ya enunciados en los artículos, en forma de modificaciones a la redacción de la legislación vigente en la materia. Esta circunstancia obliga a una lectura o análisis en paralelo de los artículos y sus correspondientes Disposiciones Finales que, en ocasiones, puede generar cierta confusión en los destinatarios de la norma, máxime cuando no siempre existe una plena correspondencia entre los contenidos y la terminología usada en uno y otro lugar, como se señala en algunas observaciones específicas al articulado. El CES considera que una mayor clarificación de estas cuestiones, unificando y homogeneizando el tratamiento de las distintas materias (por ejemplo, en el caso de las modificaciones y adicciones a la redacción vigente del Código Penal, que se reparten en diferentes lugares del articulado y las disposiciones finales), facilitaría una mejor comprensión de la norma.

Por otro lado, en coherencia con ese enfoque integral que se ha querido dar al tratamiento legal de todas las cuestiones relacionadas con la violencia ejercida sobre las mujeres, el Anteproyecto contempla principios, derechos e iniciativas de nueva configuración junto a otras medidas ya existentes. Aunque ya se ha destacado el grado de congruencia del Anteproyecto con algunas iniciativas adoptadas con anterioridad, y la importancia de la justificación de costes contemplada en la Memoria Económica, ayudaría a valorar el impacto de esta norma si se hubiera incorporado a la documentación una valoración sobre las actuaciones que ya se encontraban en funcionamiento, su grado de desarrollo y las carencias detectadas en cada área.

Con carácter general el CES estima adecuados los mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativa e intersectorial previstos en el Anteproyecto para asegurar una eficaz actuación de los poderes públicos contra la violencia ejercida contra las mujeres. No obstante, el CES estima que deben potenciarse los principios de coordinación y cooperación entre

las Administraciones públicas en la consecución de los objetivos del Anteproyecto, especialmente a través de las correspondientes Conferencias Sectoriales.

El CES considera acertada la introducción en el Anteproyecto de medidas relacionadas con el sistema educativo, dada la importancia de la formación en la prevención de las conductas contra las que éste se dirige.

El CES estima adecuadas las previsiones del Anteproyecto sobre la implicación específica de la Administración Sanitaria en la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres, por cuanto la contribución de los profesionales sanitarios resulta esencial para la consecución de los objetivos de la ley. A este respecto, debe destacarse la importancia de la prevención de estas situaciones, así como la asistencia y rehabilitación necesarias, para lo cual se prevén programas de sensibilización y de formación del personal sanitario. Igualmente acertadas parecen a este órgano consultivo las consideraciones del Anteproyecto sobre coordinación de las medidas a adoptar por las Administraciones Sanitarias en el ámbito del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, sobre la creación en su seno de una Comisión contra la violencia, y sobre la adopción de protocolos sanitarios de actuación.

No obstante, el CES estima que la trascendencia de estas medidas en el ámbito sanitario, hubiera justificado la consideración de estos objetivos con relación a lo dispuesto en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003, de 28 de mayo) atendiendo a lo señalado en esta Ley sobre la configuración, definición y financiación de las prestaciones del Sistema, y de las estructuras de salud pública de las Administraciones responsables de las distintas prestaciones.

Por último, el CES considera que las mujeres con discapacidad y aquellas otras mujeres en las que igualmente concurren otras causas de posible discriminación de las contempladas en el artículo 14 de la Constitución, que agravasen las consecuencias de la violencia o exigieran una mayor protección, debieran ser especialmente tenidas en cuenta en la regulación de todos los mecanismos preventivos y reparadores del Anteproyecto,

como por ejemplo en lo relativo a los aspectos de accesibilidad, formación especializada y el desarrollo de medidas que restauren la igualdad y la inclusión.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Artículo 2. Fines y principios de la Ley

El CES entiende que convendría aclarar el significado de algunas expresiones utilizadas en la redacción de este artículo y que podrían suscitar dudas en cuanto a la aplicación de sus previsiones. Este es el caso de los apartados b) y e), en los que se habla de los derechos de “las víctimas de violencia sobre las mujeres” o el apartado g) que se refiere a “quienes sufran violencia sobre las mujeres”.

El apartado c) de este artículo se refiere al establecimiento de un sistema de servicios sociales de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral. El CES cree necesario recordar que uno de los principales problemas que plantea la red de servicios sociales ya existente es su desigual nivel de implantación y desarrollo en las distintas zonas geográficas, detectándose importantes carencias especialmente en el medio rural. Por ello, sería deseable incorporar en la redacción de este apartado la necesidad de garantizar la equidad interterritorial en la implantación y en el acceso a estos servicios.

Respecto al apartado g), el CES considera acertado incluir el fortalecimiento del marco penal y procesal vigente entre los principios de la protección de las víctimas de este tipo de violencia, si bien entiende necesario asegurar la efectividad de las medidas cautelares de protección de la mujer mientras que se tramitan los procedimientos judiciales oportunos.

Artículo 3. Planes de sensibilización

El CES considera muy positiva la previsión de impulsar campañas de información y sensibilización pública, entendiendo que la futura concreción

de las medidas en que se articulen estos planes contribuirá a una mayor efectividad de la prevención de la violencia contra las mujeres.

Artículo 4. Principios y valores del sistema educativo

Los principios de igualdad entre sexos y el rechazo a todo tipo de discriminación están ya presentes en los fines y principios de las dos principales leyes que ordenan el sistema educativo (LOGSE, LOCE) en el nivel no universitario. Sin embargo, la mayor concreción de los mismos que se desarrolla en el Anteproyecto objeto de Dictamen, así como la inclusión de la formación y el fomento de habilidades en resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal familiar y social, contribuye, en opinión del CES, de manera favorable a la mayor sensibilización de este problema en el ámbito educativo.

Unido a lo anterior, el CES considera que sería conveniente introducir estos fines de educación no sexista del alumnado también en el ámbito de la Formación Profesional y Universitario, con las consiguientes modificaciones en las recientemente aprobadas Leyes de Ordenación Universitaria y de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Finalmente, en coherencia con lo que dispone el artículo 10.3 del Anteproyecto, el CES considera que se deben incluir en los desarrollos curriculares de las titulaciones de ambos sistemas más directamente relacionadas con la gestión del problema, el tratamiento específico de la violencia sobre las mujeres.

Igualmente, el CES entiende que todos estos principios preventivos de la violencia sobre las mujeres deberían estar particularmente presentes en la formación inicial y permanente del profesorado, aspecto que debería incorporarse a los fines regulados en este artículo.

Artículo 6. Participación en los órganos de representación educativa

En opinión del CES, la generalidad con que este precepto se refiere a las “organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado”, cuya representación en el Consejo Escolar de Estado se pretende

asegurar, puede suscitar problemas de interpretación y aplicación. El CES entiende que debería acotarse el alcance de tal expresión, en especial respecto al número de organizaciones, criterios de medición de su representatividad y fines de estas organizaciones, entendiendo respecto a este último aspecto que dichos fines deberían en todo caso estar relacionados con la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres.

Por otro lado, debería subsanarse la discordancia que se observa entre la redacción de este artículo -que se refiere a la representación del Instituto de la Mujer y de las organizaciones de mujeres- y la de la Disposición Final Segunda, apartado dos, que lleva a cabo la correspondiente modificación del artículo 31.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y que añade, junto a las anteriores, la participación de dos personalidades de reconocido prestigio en la lucha para la erradicación de la violencia sobre la mujer.

Artículo 7. (Publicidad ilícita) y Apartado Uno de la Disposición Final Cuarta. (Modificación de la Ley General de Publicidad)

En el mismo sentido expresado en la observación realizada al artículo 6, el CES estima que debería reforzarse la coherencia entre el contenido de este artículo y la Disposición Final Cuarta, apartado primero, en la que se materializa la modificación normativa pertinente. En concreto, considera que la definición de publicidad ilícita por utilización inadecuada de la imagen de la mujer contenida en el artículo 7 debería ceñirse a la definición establecida por la Disposición Final Cuarta, que modifica el artículo 3, letra a) de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

Por otro lado, el CES observa que con el cambio de redacción operado por la Disposición Final Cuarta sobre el citado artículo de la Ley General de Publicidad ha desaparecido la referencia a la especial protección de la infancia y la juventud contemplada en la redacción vigente, mención que, en opinión de este Consejo, debería recuperarse.

Artículo 8. (Titulares de la acción de cesación y rectificación) y Apartado Dos de la Disposición Final Cuarta (Modificación de la Ley General de Publicidad)

El CES constata una cierta falta de correspondencia entre el artículo 8 y la redacción dada por el Apartado Dos de la Disposición Final Cuarta al nuevo apartado 1 bis del artículo 25 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, de Publicidad. En efecto, mientras ambos preceptos contienen la enumeración de personas a las que se otorga legitimación para ejercitar acciones de cesación o rectificación cuando una publicidad sea considerada ilícita por suponer la utilización vejatoria o discriminatoria de la imagen de la mujer, el artículo cuatro no menciona, como sí hace la Disposición Final, al Ministerio Fiscal, a las personas físicas o jurídicas titulares de un derecho o interés legítimo y el requisito de que las Asociaciones de mujeres a que se refiere no incluyan como asociados a personas jurídicas con ánimo de lucro.

Al mismo tiempo, llama la atención que, por analogía con lo regulado en el apartado 2 del mismo artículo 25 de la Ley de Publicidad, no se contemple en la redacción del nuevo artículo 1 bis que incorpora la Disposición Final Cuarta a dicho artículo, al Instituto Nacional de Consumo, a las correspondientes entidades autonómicas y locales, así como a las entidades de otros Estados miembros de la Comunidad Europea a las que alude el artículo 29 de la misma Ley.

Asimismo, en opinión del CES los sindicatos y las organizaciones empresariales deberían incorporarse a esta relación de sujetos legitimados para ejercitar la acción de cesación o rectificación.

Por último, el CES entiende que junto a las asociaciones de mujeres que tienen por objetivo único la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres deberían considerarse aquellas asociaciones en las que, además de éste, concurren otros fines.

Artículo 9. Medios de Comunicación Públicos

En opinión del CES, debería extenderse a los medios de comunicación de titularidad privada la obligación que este artículo establece para los de titularidad pública de “velar por la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación ilícita entre ellos”, puesto que el respeto a la igualdad y la prohibición de discriminación incumben a todos los sujetos, públicos y privados.

Unido a lo anterior, el CES considera que a los medios de titularidad pública les correspondería, además, la función de fomentar dicha protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, cometido que debería contemplarse en el Anteproyecto.

Artículo 10. Sensibilización y formación

En opinión del CES, la redacción actual del apartado 1 puede dar lugar a cierta confusión, entendiéndose que una redacción más adecuada podría ser la siguiente:

“Las Administraciones sanitarias, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, promoverán e impulsarán actuaciones por parte de los profesionales sanitarios para la detección precoz de la violencia sobre la mujer y propondrán las medidas que se estimen necesarias a fin de optimizar la contribución del sector sanitario en la lucha contra este tipo de violencia”.

Artículo 11. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud

Sin perjuicio de lo señalado en el capítulo de observaciones generales al Anteproyecto, el CES valora positivamente la creación de una Comisión contra la violencia sobre la mujer que apoye técnicamente y oriente la planificación de las medidas sanitarias contempladas en este ámbito, entendiéndose que es el órgano idóneo para la coordinación y la definición de criterios generales homogéneos para la prevención y tratamiento de este tipo de violencia en el conjunto del Sistema Nacional de Salud,

salvaguardando las funciones propias de los Servicios de Salud Autonómicos.

Artículo 12. Garantía de los derechos de las víctimas

El CES considera que al final de este artículo debe añadirse, junto a los derechos constitucionales a la integridad física y moral y a la libertad y seguridad, los de igualdad y no discriminación por razón de sexo.

Artículo 14. Derecho a la asistencia social integral

En opinión del CES, y en línea con la observación realizada al artículo 2, la organización de los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral deben, además de responder a los principios enunciados en el apartado 1, a otros de especial relevancia como la accesibilidad y la equidad interterritorial, sobre todo en el ámbito rural, criterios que deben tenerse en cuenta en el momento en que se evalúen las necesidades para el reforzamiento o creación de los dispositivos de atención social integrales.

Respecto a la dotación del Fondo, con el que se pretende coadyuvar a la garantía de este derecho, enunciada en el apartado 5 de este mismo artículo, el CES echa en falta un mayor grado de concreción de los criterios para dicha dotación, entendiendo que la Memoria Económica que acompaña al Anteproyecto no aclara suficientemente la procedencia de dicha dotación o su adecuación a las necesidades existentes, recurriendo a conceptos o expresiones confusas como “dotación necesaria” o “número de centros suficientes para dar cobertura a las necesidades que puedan plantearse”.

El CES entiende que debería aclararse si la dotación del Fondo a que se refiere el apartado cinco de este precepto, va a realizarse sólo en los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Ley, o si va a contar con una mayor protección temporal, como parece se desprende de la Disposición Adicional Séptima, y que el CES estima necesario para hacer efectivo el derecho a la asistencia social integral.

Por último, el CES considera que las mujeres mayores víctimas de este tipo de violencia deberían estar contempladas entre los colectivos prioritarios para el acceso a plazas residenciales públicas para mayores.

Artículo 15.- Asistencia jurídica

Con respecto a la regulación actual de la asistencia jurídica gratuita, este precepto incorpora como norma general la unidad de dirección letrada para asumir la defensa de la víctima en todos los procesos y reclamaciones que se sigan ante los nuevos Juzgados de Violencia sobre las mujeres, y que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida, siempre que no hubiera otra designada con anterioridad.

El CES considera que, de la misma manera que se hace para las profesiones sanitarias, es necesario que la ley arbitre mecanismos para formar e involucrar a los profesionales del Derecho. Sería conveniente, pues, que se previera en el Anteproyecto el establecimiento de algún mecanismo específico de formación para profesionales en este campo de la violencia contra las mujeres; como hace, por otro parte, el artículo 36 del Anteproyecto respecto de Jueces y Magistrados, Fiscales, Personal al servicio de la Administración de Justicia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses. Unido a la necesidad de especialización del turno de oficio, sería deseable que este artículo contuviera garantías para la designación urgente de letrado en este tipo de procesos.

Artículo 16. Derechos Laborales y de Seguridad Social. Disposición Final Quinta. Modificación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Disposición Final Sexta. Modificación de la Ley General de la Seguridad Social.

El artículo 16 contiene el núcleo de las medidas laborales del Anteproyecto, que incluyen el derecho “a la adaptación y reducción de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo”. Se trata de medidas de carácter específicamente laboral, que se

ejecutan durante el desarrollo de la relación de trabajo y que tienen efectos tanto frente al empleador como frente al sistema público de seguridad social.

El Anteproyecto otorga una especial trascendencia a las medidas que prevé en los ámbitos laboral, funcional y de la Seguridad Social, destinadas a dar un apoyo integral a las mujeres víctimas de violencia y asegurar su independencia económica y profesional. No obstante, en opinión del CES habría sido deseable incluir la motivación de estas medidas en la Memoria Justificativa del Anteproyecto.

Junto al objetivo principal del Anteproyecto de establecer una serie de derechos en los referidos ámbitos, el CES estima que sería necesario adoptar medidas que reduzcan los posibles efectos que el ejercicio de estos derechos pueda suponer a las empresas.

No cabe duda, por otra parte, que el Anteproyecto en este artículo prevé auténticos derechos subjetivos, por lo que, en la modificación propuesta al Estatuto de los Trabajadores en la Disposición Final Quinta del Anteproyecto, al condicionarse los términos de ejercicio de estos derechos, en concreto los referidos a la adaptación o reducción de jornada, a su concreción en convenio colectivo, acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores o, en su caso, al acuerdo entre la empresa y la trabajadora afectada, se dificulta el ejercicio del derecho subjetivo. Por ello, el CES entiende que sería oportuno que el propio Anteproyecto fijase los términos mínimos para el ejercicio de los mencionados derechos, sin perjuicio de su tratamiento por los convenios colectivos o los acuerdos que se alcanzasen en esta materia, o bien se arbitrasen fórmulas de solución de las discrepancias que pudieran surgir en caso de desacuerdo.

En cuanto al derecho a la movilidad geográfica de la trabajadora víctima de violencia, en opinión del CES sería aconsejable prever la posibilidad de establecer el carácter temporal de esta medida, en cuyo caso procedería asegurar la reserva del puesto de trabajo anterior durante este período. Asimismo, en el supuesto de que la empresa decidiera cubrir el puesto vacante en el centro de trabajo de origen se debería establecer que la

correspondiente contratación se beneficie de las bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, en términos similares a las establecidas para las interinidades por maternidad.

Por lo que se refiere al derecho a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo prevista en este artículo y posteriormente desarrollada en la Disposición Final Quinta, puntos tres y cuatro, el CES estima que la duración máxima de esta medida debería modularse en función de la duración de los oportunos procedimientos judiciales que acaben con la situación de violencia sobre la mujer, de modo que los seis meses previstos en el Anteproyecto puedan ser ampliados si persiste la referida situación, acreditándose debidamente este extremo. Asimismo, en el supuesto de que la empresa opte por la sustitución de la trabajadora durante este período, cabría, igualmente, establecer las referidas bonificaciones a la cotización empresarial a la seguridad Social, como en el caso de la movilidad geográfica anteriormente comentado.

En otro orden de ideas, el Anteproyecto establece que este tiempo de suspensión se considerará situación legal de desempleo, entendiéndose, asimismo, como período de cotización efectiva a efectos de prestaciones de la Seguridad Social y de desempleo. A este respecto, el CES considera que se debería modificar el artículo 210.2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), a efectos de que el disfrute de esta prestación no suponga la minoración de los períodos de ocupación cotizada en la determinación de futuros derechos de prestaciones por desempleo.

Por otra parte, respecto a la reducción de la jornada de trabajo, igualmente prevista en el apartado 1 del artículo 16 como un derecho de la mujer trabajadora víctima de violencia, el CES entiende que procedería la modificación del artículo 203.3 LGSS, a fin de contemplar expresamente este supuesto como objeto de protección por desempleo parcial.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la situación de desempleo trae consigo en España una serie de obligaciones para el beneficiario de prestaciones por esta contingencia, articuladas mediante un “compromiso de actividad” que supone la obligación de aceptar ofertas adecuadas de

empleo, incluyendo las que exigen desplazamientos para el trabajador. Es imprescindible que el Anteproyecto adapte el régimen general del desempleo para las mujeres que se encuentren en esta situación como consecuencia de situaciones de violencia sobre las mujeres, ya que el cumplimiento de todas estas obligaciones legales puede devenir imposible, si no llega a colocarlas en situación de riesgo. Es por ello que el CES considera que los servicios públicos de empleo deberían tener en cuenta esa circunstancia, al objeto de eximir o atemperar los deberes derivados del referido compromiso a la mujer trabajadora víctima de violencia, conforme se prevé en el artículo 231.3, penúltimo párrafo, de la LGSS.

Por lo que respecta a la extinción del contrato de trabajo, parece claro que el objetivo del Anteproyecto, además de facilitar el acceso de la trabajadora a la situación legal de desempleo, es establecer una vía rápida e inmediata de desligarse de sus obligaciones contractuales sin generar responsabilidad alguna. Sin embargo, el Estatuto de los Trabajadores prevé otros mecanismos que podrían limitar el derecho de la trabajadora a rescindir su relación laboral, al margen del preaviso, como son los pactos de permanencia o de no competencia postcontractual, que deberían ser tenidos en cuenta en la modificación estatutaria que corresponda.

En el apartado 3 se dice que “las ausencias del trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia sobre la mujer se considerarán justificadas, cuando así lo determinen los servicios sociales de atención”. A su vez, el artículo 18 del Anteproyecto reconoce un mecanismo específico para acreditar “la concurrencia de las circunstancias que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este Capítulo”, en concreto, esta acreditación se hará mediante “la orden de protección a favor de la víctima o, en su defecto, por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia sobre la mujer”. En aras de una mayor seguridad jurídica, el CES considera que debe coordinarse lo establecido en ambos artículos. En este mismo sentido, el CES estima que el mismo régimen debería extenderse, por otro lado, a los retrasos en la incorporación al puesto de trabajo al inicio de la jornada de trabajo motivados por estas

mismas razones, ya que de lo contrario se plantearía la paradoja de que la mujer víctima de violencia podría no ser sancionada por faltar al trabajo, cuando la ausencia se considerara justificada, pero sí serlo por llegar tarde a éste. En todo caso, el CES entiende que dichos retrasos requerirán al aviso a la empresa lo antes posible, sin perjuicio de su justificación posterior en los términos expresados.

Artículo 17. Programa específico de empleo

El artículo 17 afirma que “en el marco del Plan de Empleo del Reino de España, se incluirá un programa de acción específico para las víctimas de violencia sobre las mujeres que estén en situación de desempleo”. Con independencia de valorar positivamente esta medida, no cabe duda de que en muchos casos la violencia contra las mujeres se ejerce contra algunas de éstas que están empleadas, y que no pueden o no quieren abandonar el trabajo. Estas mujeres necesitan de mecanismos de movilidad laboral o de adaptación de jornada de trabajo para poder salir de su situación. Podría extenderse el programa de acción a otras mujeres que no se encuentren en situación de desempleo, y que podría incluir medidas tales como formación para el inicio de nuevas carreras profesionales, apoyo a la conversión del contrato a tiempo parcial o el apoyo a la movilidad geográfica.

Por otra parte, el CES estima que debe prestarse especial atención al desarrollo y puesta en práctica de la vigente Ley de Empleo en lo que se refiere a la aplicación de las medidas contempladas en este artículo y, fundamentalmente, a la modernización y coordinación de los servicios públicos de empleo. A este respecto, el CES considera que, dado que entre las principales medidas para la protección de las mujeres víctimas de violencia se encuentra la movilidad geográfica, que puede implicar un cambio de domicilio a otras localidades, parece conveniente que se prevean mecanismos de colaboración y coordinación entre servicios públicos de empleo, conforme a los principios de organización y funcionamiento previstos en la referida Ley de Empleo, que faciliten el acceso al mercado de trabajo de estas mujeres cuando se vean obligadas a trasladarse de Comunidad Autónoma.

Capítulo III. Derechos de los funcionarios públicos (artículos 19, 20 y 21)

Disposición Final Séptima. Modificación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública

Este capítulo, junto a las modificaciones legales incluidas en la disposición final séptima del Anteproyecto, responde a la voluntad de trasladar al régimen jurídico de la función pública, con las necesarias adaptaciones, los derechos contemplados en el capítulo anterior sobre el personal sometido al ordenamiento jurídico laboral.

En uno y otro caso, trabajadores asalariados y funcionarios, se acude a la utilización de figuras ya existentes en su normativa específica, a las que se recurre en supuestos de violencia contra la mujer trabajadora o funcionaria. Sin embargo, las particularidades de la regulación del régimen jurídico del personal funcionario determinan que algunas de estas soluciones resulten insatisfactorias, produciendo que en ocasiones las funcionarias víctimas de violencia se encuentren en peor situación respecto del ejercicio de estos derechos, por lo que este Consejo recomienda una revisión del Anteproyecto en este punto, para asegurar un mismo nivel de derechos para ambos colectivos profesionales.

Interesa señalar, en primer lugar, que un importante colectivo al servicio del sector público, como es el personal acogido al Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Ley 55/2003, de 16 de diciembre), no está contemplado en la regulación que se propone en el Anteproyecto. Por ello, debería hacerse una referencia específica a este colectivo de empleados públicos con las singularidades que procedan en la regulación atendiendo a las previsiones del Estatuto Marco sobre derechos y deberes del personal, su régimen de movilidad y de provisión de puestos de trabajo, el marco sobre jornada de trabajo, permisos y licencias, y las previsiones sobre las modalidades de situaciones administrativas, trasladando al personal estatutario las previsiones del Anteproyecto sobre el personal funcionario en la medida en que el marco legal responda a los

mismos principios. Esta misma propuesta sería extensible al resto del personal estatutario regulado por su normativa específica.

Por otra parte y al objeto de facilitar la movilidad geográfica referenciada en el artículo 19 del Anteproyecto, deberá tenerse en cuenta que no siempre le será posible a la Administración Pública poder atender a las peticiones de traslado o de movilidad geográfica a otro puesto de trabajo, singularmente cuando este puesto debiera ubicarse en una localidad distinta a la de origen, lo que resulta evidente en el caso de la Administración local. En este sentido, la cooperación entre las distintas Administraciones, como en tantas otras previsiones del Anteproyecto, resulta una circunstancia necesaria para la debida protección de las funcionarias víctimas de violencia. A estos efectos debería modificarse el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con el objetivo de facilitar la movilidad entre las diversas Administraciones Públicas, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las mismas.

Asimismo, en la Administración Pública, atendiendo a que los procedimientos de provisión de vacantes son procedimientos reglados, y que los mecanismos de provisión están informados por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, para facilitar la movilidad geográfica de las funcionarias víctimas de la violencia sobre la mujer, debería preverse y concretarse una determinada excepcionalidad al régimen de cobertura de vacantes legalmente previsto con las necesarias cautelas que, en todo caso, garanticen que la causa del traslado obedece a los fines de protección de la funcionaria a que se refiere el Anteproyecto.

En lo que afecta a la posibilidad de que la funcionaria víctima de violencia contra la mujer pueda acogerse a la situación de excedencia voluntaria por interés particular que prevé el Anteproyecto, deben tenerse en cuenta las limitaciones de acceso a tal situación, como es el caso del requisito de haber prestado servicios previos en las Administraciones Públicas durante los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de excedencia, requisito que se mantiene en el Anteproyecto, y que debe suprimirse en estos supuestos para no hacer inviable el mecanismo de excedencia. Por

ello se debería, con la finalidad de hacer efectivo el ejercicio de ese derecho, reformar la normativa de aplicación, fundamentalmente el artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto y la normativa referida al personal estatutario en esta materia. En cuanto a la duración máxima del período de reserva de puesto de trabajo, se reitera lo ya expuesto en relación con las trabajadoras sometidas al ordenamiento laboral, por lo que cabría que el tiempo de seis meses se ampliara por el tiempo necesario en atención a la tramitación de los oportunos procedimientos judiciales.

La mención que se hace en el artículo 21 del Anteproyecto al artículo 17 debe corregirse con la referencia al artículo 18 del Anteproyecto.

Respecto de la nueva modalidad de permiso para ausentarse del puesto de trabajo de las funcionarias víctimas de violencia prevista en la Disposición Final Séptima, apartado cuatro, cabe indicar que la duración del permiso y las condiciones de disfrute se hacen depender de los “equipos interdisciplinarios de los servicios de apoyo y recuperación”, mientras que en el artículo 16.3 del Anteproyecto, sobre justificación de ausencias en el ordenamiento laboral, la mención se hace a los “servicios sociales de atención”, cuestión que merecería una aclaración. Por otra parte, en la regulación del permiso a favor de las funcionarias, su concesión debería posibilitar la ausencia justificada al trabajo, para la realización de los trámites para instar la asistencia letrada, para asistir a las comparecencias judiciales, para acudir a consultas de tratamiento psicológico, para la normalización de su situación con motivo de cambio de domicilio o de residencia, entre otras causas, cuya fundamentación o justificación no parece que corresponda hacer en todo caso a los citados equipos interdisciplinarios, lo que debería aclararse igualmente en el Anteproyecto, en la Disposición Final Séptima.

Por último, y en consonancia con lo establecido para el personal laboral, el CES estima necesario que el Anteproyecto contemplase un mecanismo de sustitución de rentas en caso de abandono del puesto de trabajo. Si bien la trabajadora sometida al ordenamiento laboral dispondrá, a tenor del Anteproyecto, de la protección por desempleo, no ocurre así en el caso de la funcionaria, pues la reforma legal que se propone de la Ley 30/1984,

para la excedencia voluntaria de las funcionarias víctimas de violencia, se limita al reconocimiento de la reserva temporal de puesto de trabajo, y al reconocimiento de este tiempo como computable a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos. Este mecanismo de compensación de rentas podría ser análogo al ya existente en el artículo 29 de la Ley 30/1984 sobre el reconocimiento del derecho a la percepción de las retribuciones básicas y complementarias en distintas situaciones administrativas. Asimismo, se debería considerar como periodo cotizado el tiempo de excedencia voluntaria de las funcionarias incluidas en el Régimen General de la Seguridad Social.

Artículo 22. Ayudas sociales

Sin entrar en los ámbitos competenciales de las Administraciones obligadas al pago de estas ayudas, el CES considera que debieran definirse en el Anteproyecto cómo se van a proveer los fondos necesarios para hacer frente a las mismas.

En relación con la ayuda establecida en este artículo, el CES considera que debería ser una opción de la mujer la forma de percepción de la misma, ya sea como pago único o mensual.

Artículo 23. Acceso a la vivienda

En virtud de este artículo las víctimas de actos de violencia sobre la mujer serán consideradas colectivos prioritarios en la adjudicación de viviendas protegidas. En términos generales, el CES considera que deben generalizarse y extenderse las diferentes políticas públicas de vivienda y fomentarse los convenios entre las Administraciones implicadas en esta materia

Con carácter concreto, el CES estima que debe potenciarse, especialmente, el acceso a la vivienda protegida en alquiler, así como la consideración expresa de las mujeres víctimas de la violencia como beneficiarias de la Ayuda estatal directa a la entrada, en su cuantía especial, en los términos

previstos en el RD 1/2002 de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005.

Por otra parte, el CES estima que debe tenerse en cuenta en materia de vivienda, la observación ya manifestada con relación a las mujeres mayores víctimas de violencia y su consideración como colectivo prioritario para el acceso a residencias públicas para mayores.

Artículo 25. Observatorio Nacional de Violencia sobre las Mujeres

A este órgano colegiado se le encomienda el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia sobre la mujer. Dadas sus importantes funciones el CES estima que debería tener carácter interministerial, implicando a los diferentes Ministerios afectados, como son Trabajo y Asuntos Sociales, Justicia, Interior, Sanidad y Educación. También sería necesario articular un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas, ya que tienen notables competencias en esta materia

En cuanto a la participación en el Observatorio, debería contemplarse la intervención de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Por otra parte, debería unificarse la terminología empleada en el Anteproyecto al referirse a las asociaciones de mujeres, ya que, en unos casos se menciona a las organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado (artículo 6), en otros a las que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer, y en este artículo 25 se alude a las organizaciones representativas de intereses en el ámbito de la violencia sobre la mujer, generándose, en suma cierta confusión o inseguridad jurídica sobre la entidad de las organizaciones o asociaciones llamadas a cumplir cada papel que apunta el Anteproyecto.

Además, el CES estima que en los estudios e informes del Observatorio deberán incluirse referencias y análisis específicos que destaquen las

consecuencias adicionales de los diferentes factores de discriminación aludidos en el artículo 14 de la Constitución.

Artículo 27. Planes de colaboración

En opinión del CES, dados los objetivos y principios que informan el Anteproyecto, convendría una concreción mayor sobre los plazos de desarrollo de los planes de colaboración y los protocolos de actuación contemplados en este artículo, en los que se debería prever, asimismo, la intervención de las Administraciones educativas.

Artículo 31. Administración penitenciaria

En el apartado segundo de este artículo se propone una mejora de redacción que vincule las progresiones de grado al aprovechamiento de los programas específicos, no únicamente al seguimiento de estos programas.

Disposición Adicional Primera. Pensión de viudedad

El CES estima necesario que, en coherencia con la previsión de esta Disposición, se debe modificar el artículo 174 LGSS, para incluir como causa de pérdida de la pensión de viudedad los supuestos contemplados en este precepto.

Disposición Adicional Séptima. Dotación del Fondo

La referencia que se hace al artículo 13 del Anteproyecto, debe hacerse al artículo 14, por ser este precepto el que desarrolla los derechos de asistencia social integral.

Disposición Final Decimotercera. Trasposición de Directiva

Con independencia de que para el CES no queda clara la razón de incorporación de esta Disposición en este Anteproyecto, estima que, en

todo caso, debe garantizarse la trasposición, en el plazo previsto, de la Directiva 2002/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, 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,

Disposición Final Decimosexta. Entrada en vigor y desarrollo reglamentario

El CES considera que el entramado de medidas contempladas en el Anteproyecto permitiría una diferenciación de diferentes tiempos de entrada en vigor de esta Ley, al existir determinados contenidos que, por no exigir desarrollo reglamentario ni dotación presupuestaria específica, podrían iniciar su vigencia en el momento de publicación de la misma, mientras que otros contenidos, afectados por tales condicionantes, como es el caso, entre otros, de la tutela judicial, justificarían el período de *vacatio legis* previsto en esta Disposición.

IV. CONCLUSIÓN

Dada la variedad de las cuestiones tratadas en el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres, este Consejo se remite a las observaciones generales y específicas recogidas en el cuerpo del Dictamen.

Madrid, 17 de junio de 2004

El Secretario General

V.º B.º

El Presidente

Juan Luis Nieto Fernández

Jaime Montalvo Correa

