

IP 5/02

Informe Previo

**sobre el anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades
entre mujeres y hombres en Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 23 /05/02

Informe Previo

sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León

El Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, fue remitido al Consejo por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en fecha 10 de mayo de 2002, número de registro de entrada 264/02, solicitando la tramitación del informe previo por el trámite de urgencia previsto en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La Comisión Permanente estudió y resolvió el presente Informe en su sesión de 23 de mayo de 2002, dándose cuenta del mismo en la siguiente sesión plenaria.

I Antecedentes

Primero.- Antecedentes normativos

Europeos:

? Comunicación de la Comisión Europea *Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005)*.

? Informes anuales de la Comisión *Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la Unión Europea, 1997, 1998, 1999 y 2000*.

? Comunicación de la Comisión *Estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Programa de trabajo para 2002*.

Nacionales:

? La Constitución Española (artículos 7.2, 9.2 y 14).

? El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, reformado por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), en sus artículos 8 y 32.

? La Ley Reguladora de las Bases del Régimen (Ley 7/1985, de 2 de abril), en su artículo 20, confiere a los Entes Locales competencias en materia de promoción de la Igualdad de la Mujer, en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA.

? La Ley 16/1983, Creadora del Instituto de la Mujer, como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

? La Ley estatal para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (Ley 39/1999, de 5 de noviembre), que supone la trasposición a la legislación española de las directrices europeas (Directiva del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, y Directiva 96/34/CEE, del Consejo de 3 de julio), modifica el Estatuto de los Trabajadores en lo relativo a permisos y excedencias por maternidad, paternidad y cuidado familiar, y también amplía la cobertura de la Seguridad Social por riesgo durante el embarazo.

Regionales:

? Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

? Decreto 6/2000, de 13 de enero, por el que se regula la acreditación y registro de entidades y centros de asistencia a la mujer en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

? Decreto 203/2001, de 26 de julio, por el que se aprueba el "III Plan Integral de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres" de la Comunidad de Castilla y León. Quedando derogado el Decreto 155/1997, de 24 de julio, por el que se aprueba el "II Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer de la Comunidad de Castilla y León".

Segundo.- Pese a los indudables avances habidos en materia de equiparación entre hombres y mujeres en los últimos años, aún persisten situaciones de desigualdad en diversos ámbitos; así, en el laboral, una mayor precariedad en el trabajo, que se manifiesta en aspectos tales como menores tasas de empleo y mayores de paro, salarios más bajos, limitación del acceso a puestos de dirección, decisión y gestión.

De otro lado, la incorporación de la mujer de forma general al mundo del trabajo asalariado, durante los últimos años, ha supuesto un cambio respecto al papel tradicional de la misma en el ámbito familiar, que se suma a otros cambios que están afectando a la familia, a la relación entre hombres y mujeres, y que, en muchos casos, dificultan enormemente la conciliación entre el ámbito familiar y laboral para la mujer, cuya doble jornada coloca a la misma en situación de desventaja para su desarrollo profesional en el mercado laboral.

Las mujeres son generalmente quienes ostentan las responsabilidades de la familia en las unidades monoparentales, así como las principales beneficiarias de pensiones asistenciales o de viudedad, que son las económicamente más bajas.

El CES, consciente de esta diferencia de trato del mercado laboral por razón de género, convocó un premio para su inclusión en la Colección de Estudios del Consejo, proponiendo como tema *La Integración laboral de la mujer en Castilla y León*, que ha sido publicado con el número cuatro en esta colección. En el mismo se analizan la situación del empleo femenino en Castilla y León, la formación en relación con la ocupación, y, con apoyo en una investigación de muestreo propia, se obtienen unos datos que permiten establecer unos resultados que se presentan por provincias y dan lugar a unas conclusiones y propuestas de actuación.

El CES conoce y valora la existencia de la Mesa de Igualdad de Oportunidades, enmarcada dentro del diálogo social regional, resultado de la trascendencia social del tema.

Tercero.- El Anteproyecto de Ley se inspira en la Estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) de la U.E. Así, recoge compromisos asumidos en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Pekín en 1995; incorpora la idea de la transversalidad, de la perspectiva de género en las políticas comunitarias, la idea de una estrategia marco global; establece los ámbitos de intervención en la vida económica, en la igualdad de participación y representación; derechos sociales; vida civil, roles y estereotipos establecidos en función del sexo.

II Observaciones

Observaciones Generales

Primera.- La Ley se constituye en el marco normativo integral de igualdad de oportunidades para la mujer, en el que se inscriben las actuaciones de promoción y asistenciales de la Administración Autonómica y Local (sin perjuicio, respecto a estas últimas, de las competencias que tiene reconocidas como propias por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local). Acorde con ese carácter global que pretende, la estructura de la norma reúne un contenido de muy diversa naturaleza: establecimiento de objetivos y principios informadores, distribución competencial, fijación de medidas concretas, creación de órganos de participación, red asistencial y establecimiento de un régimen sancionador propio.

Segunda.- Esta Ley es pionera en las Comunidades Autónomas y regula, de una forma integral, todos los aspectos que confluyen en la creación de un marco de igualdad entre el hombre y la mujer.

Tercera.- La consecución de las condiciones necesarias para que sea posible la igualdad de la mujer en todos los ámbitos citados requiere, no sólo acciones positivas, sino también la remoción de obstáculos que aún persisten impidiendo o dificultando la misma. Esta doble vertiente de actuación no aparece claramente explicitada en la Ley, aunque puede deducirse de algunas competencias y medidas concretas (artículos 15, 17.4, 23.4, entre otros) y del mismo régimen sancionador.

Cuarta.- El CES entiende que la política sobre la mujer, como sucede con otras políticas (medio ambiente, consumo, etc.) más que articularse como autónoma, ha de impregnar todo el resto de políticas, implicando a las Administraciones y a la propia sociedad, de tal forma que la perspectiva de géneros esté presente, con naturalidad, en todos los ámbitos en los que lo están, como sujetos de derechos o de obligaciones, las mujeres y los hombres. Este carácter transversal, que aparece expresamente reconocido en la Ley y recomendado en numerosos documentos europeos, se confía a la Comisión Interconsejerías y se plasma (dentro del Título II) en el reparto de actividades de promoción de la mujer en muy diversos ámbitos.

En este sentido, la “discriminación positiva de la mujer”, debe concebirse sólo como un medio necesario para y hasta conseguir la equiparación, pero no como un objetivo o fin en sí mismo.

Quinta.- El Anteproyecto confía algunos de sus contenidos a un posterior desarrollo reglamentario. Así en los artículos 26.2, 27.1, 28 1 a) y b), y 31.5.

Sexta.- La Ley se dota de un régimen sancionador y establece un catálogo de infracciones y sanciones, creando medios materiales y personales de inspección administrativa que, sin embargo, no aparece en la norma de forma clara si se trata de crear un servicio independiente y específico o por el contrario se acumularían estas funciones inspectoras al servicio de inspección de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León.

Séptima.- La Ley es muy genérica, no concretando derechos y obligaciones dirigidos al hombre y a la mujer o a la propia Administración. Por otro lado es necesario mejorar la redacción de su texto, con carácter general.

Octava.- En todo el texto de la Ley es preferible referirse a “Consejería competente en la materia”, frente a “Consejería de Sanidad y Bienestar Social” y a “Órgano Directivo competente en la materia”, frente a “Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades”, observándose que en el texto aparecen las dos referencias.

Novena.- Al Capítulo II del Título V (Régimen Sancionador), con carácter general se observan algunas deficiencias sobre la referencia a los sujetos responsables, que deben concretarse con claridad, y en la redacción de las infracciones.

Observaciones Particulares

Primera.- La norma debe complementarse, en su momento, con las previsiones del Plan Estadístico Regional, contando con la elaboración de estadísticas desglosadas por sexo que permitan el cotejo de la situación entre los hombres y las mujeres, respecto a los casos a los que se refieran. Estas estadísticas desagregadas pueden ser un buen instrumento de conocimiento de cada situación y facilitar el análisis por género.

El seguimiento y valoración periódica aparece diseñado de una forma muy genérica en el artículo 5.2, obligándose tan sólo a “disponer de un sistema de evaluación de la eficiencia y la eficacia de los recursos, y servicios y procedimientos ...”, sin que se concrete qué sistema, períodos a evaluar y criterios. Por tanto, reglamentariamente, deberá determinarse qué aspectos socioeconómicos y laborales son necesarios para esta evaluación

Segunda.- Estando conforme el CES en que la Presidencia de la Comisión Interconsejerías la ostente el Presidente de la Junta de Castilla y León, no parece oportuno establecer en la Ley la composición de la citada Comisión, siendo preferible confiar la misma a un posterior desarrollo reglamentario, por razón de una mayor facilidad a la hora de introducir posibles modificaciones.

Tercera.- Se considera más adecuado la sustitución del término “la mujer rural”, por “la mujer en el ámbito rural”, en los artículos en los que aparezca (por ejemplo el 12.8 y el 20).

Cuarta.- En el artículo 14, se propone añadir en la rúbrica del mismo, junto al ámbito económico, “y laboral”.

El apartado 3 debe modificarse, sustituyendo “promover” por “facilitar” y suprimir “con el fin de garantizar los derechos de la mujer en el ámbito laboral”, pues en su actual redacción supone una ingerencia de la Administración Pública en la esfera de la negociación colectiva, cuando aquélla debe apoyar las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral y de discriminación positiva que se establezcan en la negociación colectiva.

En el apartado 4, también se propone una modificación del texto, en el sentido de sustituir el mismo por “Promover la participación de la mujer en las Organizaciones representativas de la

sociedad en las que se hallen subrepresentadas o en las que encuentren obstáculos con especial incidencia en el ámbito socioeconómico”.

Se propone añadir, en este artículo un apartado 7 que rece “Prevenir la discriminación, en el ámbito laboral, y el acoso”.

Quinta.- No se considera adecuada la redacción dada al artículo 16.2, pues si bien el CES comparte el fin de que, a libre elección del hombre y la mujer en las excedencias voluntarias por nacimiento de hijos, pueda pedir la suspensión de la relación laboral el padre para facilitar la vida profesional de la mujer, se debería sustituir la expresión “incentivar” por “compensar hasta la cuantía económica del ingreso más elevado de la unidad familiar”.

Sexta.- Se detecta en el Anteproyecto algunas reiteraciones (artículo 19, párrafos 1, 2 y 3) o contenidos innecesarios por no ser específicos de la mujer; en este sentido se propone suprimir el artículo 22 del Anteproyecto, así como incluir un mejor redacción en los artículos 17 y 19.

Séptima.- En los artículos 15.4 y 20.1 el CES propone la creación de un único observatorio general (frente a los dos que figuran en el Anteproyecto) en materia de igualdad de oportunidades, hasta tanto, se puede integrar como rama específica, en el Observatorio en Materia Sociolaboral, pendiente de creación.

Octava.- En el artículo 24, refiriéndose a la composición del Consejo Regional de la Mujer, se prevé la creación de dos Vicepresidencias, sin atribuir la prevalencia entre las mismas, definir sus funciones, ni regular el procedimiento para la creación de la segunda de ellas. También el CES considera que los representantes de las Organizaciones Profesionales Agrarias deben estar referidos a las más representativas en Castilla y León.

En todo caso la Ley, manteniendo la regulación de los órganos, estructura y funciones del Consejo Regional de la Mujer, debe remitir a un posterior desarrollo reglamentario la composición y el número de vocales, distinguiendo éstos de los representantes y refiriéndose, en todo caso, a las Organizaciones más representativas en Castilla y León, de acuerdo con la norma de la mayor representatividad prevista en la D.A. 6ª del Estatuto de los Trabajadores.

Novena.- En el artículo 25 el CES considera conveniente que el establecimiento de Consejos de la Mujer por las Entidades Locales, en su ámbito de actuación, a partir de la posibilidad que abre este artículo, se haga de una manera efectiva.

Décima.- Referida a la estructura del Título III, se propone una modificación de la misma en el sentido de que el mismo se divida en tres capítulos, adaptando el articulado:

- Capítulo I Consejo Regional de la Mujer de Castilla y León
- Capítulo II Consejos de la Mujer de las Entidades Locales
- Capítulo III Otras Entidades para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres

Decimoprimera.- En la Disposición Adicional Segunda, no se considera adecuada la deslegalización que se produce en la fijación de las cuantías de las sanciones.

Decimosegunda.- El Anteproyecto en su Disposición Derogatoria Primera, utiliza la fórmula “Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango a la presente Ley en todo lo que se opongan a la misma”; sería deseable la relación de las normas concretas que deroga, por razón de seguridad y mejor técnica jurídica.

Decimotercera.- Por razones de mejora técnica se proponen las modificaciones al texto de la norma siguientes:

- Exposición de Motivos, párrafo 6: donde dice “evolución de la imagen de la mujer” debe decir “evolución de la imagen positiva de la mujer”.
- Artículo 1: donde dice “promover la corrección de desigualdades por razón de género” debe decir “promover la corrección y prevenir las desigualdades por razón de género”.
- Artículo 2: en el punto 3 añadir al texto “... y la igualdad de trato en el trabajo, para evitar la discriminación laboral”.
- Artículo 8: en el punto 3 donde dice “establecer canales de información”, debe decir “favorecer la comunicación”.
- Artículo 9: se propone añadir al punto 9 “en su problemática específica”, y suprimir el punto 10.
- Artículo 11: en el punto 3 donde dice “garantizar y fomentar la participación de las mujeres” debe decir “Fomentar la participación para garantizar la presencia de las mujeres”.
- Artículo 12: debe modificarse la rúbrica del capítulo en el que se encuentra este artículo, ya que no se promociona la mujer, sino a las actividades con ella relacionadas. En el párrafo octavo sustituir “mujer rural” por “mujer en el ámbito rural”. En el párrafo noveno añadir “específicas de la mujer con especial incidencia en el mundo laboral”. Y suprimir el punto 10 de este artículo.
- Artículo 16: en el punto 4 sustituir “visibilizar” por “hacer visible”.
- Artículo 18: numerar los dos puntos del artículo.
- Artículo 19: en el punto 1 donde dice “asesoramiento a la mujer”, debe decir “asesoramiento laboral a la mujer”.
- Artículo 20: “sustituir mujer rural” por “mujer en el ámbito rural”.
- Artículo 21: en el punto 1 añadir “en el ámbito de la problemática específica de la mujer”.
- Artículo 24: en el punto 4 a) donde dice “Dirección General de la Mujer” debe decir “Junta de Castilla y León”. En la letra f) sustituir “recibir” por “recabar”.
- Artículo 26: en el punto 2 sustituir “Igualdad de oportunidades y asistencia a la mujer” por “Igualdad de oportunidades o asistencia a la mujer”.
- Artículo 27: en el punto 2 b) donde dice “intervención, prestando la atención adecuada”, debe decir “intervención urgente de acogida y apoyo, prestando la atención adecuada”.

- Artículo 38: se propone remitirse, en cuanto a la reincidencia, a la normativa general, tal y como hace el artículo 42 en cuanto al procedimiento.
- Disposición Adicional Primera: si se prevé la creación de la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer, debe regularse dentro del articulado de la Ley, y no en su régimen adicional, siquiera sea en sus aspectos esenciales, aunque se remita el resto a un posterior desarrollo reglamentario.
- Disposición Final Primera: debe establecerse un plazo, dentro de unos márgenes razonables, para el desarrollo reglamentario que se indica.

III Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Con carácter general, el CES considera que los objetivos y medidas contempladas en el borrador son acertadas. No obstante es necesario apuntar que la Ley quedaría pendiente de su desarrollo instrumental posterior, a través de los programas y/o reglamentaciones que den operatividad a su contenido. Es en este desarrollo donde, en su día, se podrán aportar con más concreción nuevas valoraciones que consideremos sobre la efectividad y aplicación real de los objetivos y medidas propuestas en este borrador.

Segunda.- El CES valora positivamente la elaboración de esta Ley, pionera como norma de naturaleza autonómica, que regula de una forma global la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Con carácter general el CES considera que la norma debe mencionar a los Agentes Sociales como tal, independientemente de las referencias que hace en su texto a algunos de éstos en concreto, y tener en cuenta a los mismos en la política de Igualdad de Oportunidades, creando algún organismo específico a este fin.

Tercera.- La aplicación de estos nuevos objetivos requiere contar con estadísticas recientes, completas y adecuadas, por lo que el Ejecutivo Regional ha de procurar estas herramientas esenciales para conocer, evaluar y priorizar sus actuaciones, atendiendo a que las mismas presenten criterios comparativos e indicadores comunes a los utilizados en otras Comunidades y en los países de la Unión Europea, en la línea ya iniciada por EUROSTAT.

En este sentido se recomienda la creación de un Observatorio de Igualdad de Oportunidades, con participación de los Agentes Sociales y Administración y que, reglamentado convenientemente, haga seguimiento, evaluación y propuestas de las políticas de género.

Cuarta.- El CES considera imprescindible que las medidas de acción positiva a favor de la mujer y la familia, que regula la Administración Regional, estén dotadas de la estabilidad, normativa y presupuestaria, que permita conseguir su objetivo, por ejemplo, dando la fijeza necesaria al Plan de Natalidad.

El CES cree que la conciliación entre la vida familiar y laboral es una condición primordial para conseguir una igualdad de hecho entre el hombre y la mujer. A este objeto, entre otras medidas, el Gobierno Regional debe incrementar sus acciones en lo referente a los servicios para el cuidado de los hijos, y personas dependientes en general, durante la jornada laboral.

Quinta.- Es conveniente establecer un plazo máximo para que la Administración Regional proceda a la revisión normativa autonómica, que afecte a la Igualdad de Oportunidades, buscando su adaptación al enfoque y criterios de esta Ley.

Sexta.- El CES recomienda promover jornadas, seminarios, conferencias, etc., destinadas a la comunidad educativa castellana y leonesa, para fomentar en el alumnado los valores y actitudes no sexistas e igualitarios en todos los ámbitos educativos. En este sentido, también actuando en colaboración con las asociaciones de padres.

Séptima.- Reconociendo la importancia de los medios de comunicación en la percepción, valoración y comportamiento humano, resulta necesaria actuar desde ellos para lograr un cambio social respecto a la imagen y valoración de la mujer por la sociedad.

Valladolid, 23 de mayo de 2002

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández