

Análisis en la construcción y redacción de la ley foral navarra 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres.

Introducción

La tarea encargada no es sencilla, además de ser un tanto áspera y con muchas aristas. Sabemos de lo poco agradable que suele resultar el vocabulario jurídico, y más, mezclado con la labor legislativa, por confuso, ambiguo, manipulable y pretendidamente específico y científico. La verdad es que detrás de cada palabra, puede haber mil significados e interpretaciones. Lo que no sería muy malo, si no fuese porque viven de ello diez mil juristas y más gentes de la política y de la Administración del Estado.

Así que voy a citar tres prevenciones antes de entrar en el tema:

1.- Este es un tema eminentemente político. De política institucional y representativa. Cómo se hacen las leyes y cómo se participa en su elaboración, es un tema que, sobra decirlo, no es específico del campo feminista. Es más, diríamos que el feminismo, es un pequeño afectado por este tema, pensando en que las legislaciones que nos afectan son más bien pocas. Así que la unidad y unificación entre nosotras, es también más precaria y va a depender, obviamente, de nuestros postulados políticos más generales. Quizá solo se puede plantear alguna especificidad y concreción que sí nos afecta a todas las mujeres, y podemos concluir con más unanimidad. Estoy pensando, por ejemplo, en el lenguaje jurídico que nos concierne. Este sí que es un tema de feminismo. Y por desgracia las coincidencias y lecturas unitarias son escasas.

2.- Como tal tema político institucional quien toma las decisiones son los órganos de representación. Hacer una ley, ¿debe ser distinto en cuanto a procedimiento de participación si se trata de una ley que afecta a las mujeres, como es el caso de la violencia sexista?. Y la interlocución en este caso, ¿sólo tiene que ser con grupos feministas y de mujeres?. Y en el caso, léase por ejemplo prostitución, en que no hay acuerdo en las medidas a adoptar, ni tampoco siquiera en el análisis, ¿quién decide?.

3.- Muchos de los temas que se están regulando en los ámbitos de la Comunidades Autónomas en realidad ya están bastante regulados por el Estado, quien tiene las competencias más generales y más centralizadas, con un poder exclusivo

y excluyente característica de un Estado centralista, basado en la unidad constitucional del reino de España. Por eso se abre cada vez más una tendencia, un tanto posibilista, fruto en parte de los palos del Constitucional a las legislaciones autonómicas, que plantearía más el programa de las acciones concretas para las Comunidades, y menos el de las leyes autonómicas, con bajísimo techo competencial.

Dicho esto, pasamos a ver el caso concreto de Navarra.

Precedentes legales.

La ley de la que vamos a hablar, que es del año 2015, es la segunda ley de acciones contra la violencia sexista que se aprueba en Navarra. Así que tenemos que hacer una referencia obligada en la primera ley.¹

La ley foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, modificada posteriormente en 2003, es la que ha estado vigente hasta el años 2015 y la consideramos, realmente, una ley pionera. En estas fechas, lógicamente, no estaba la ley estatal en vigor y sí se hablaba de violencia sexista y sí acogía la violencia sexual en su seno.

Entresacamos de su exposición de motivos, los párrafos que parecen más significativos:

“La violencia sexista, incluida la que tiene lugar en el hogar y en las relaciones de pareja, es un problema público que se ha de abordar desde la implicación de toda la sociedad y con todos los recursos que la puedan prevenir y evitar. (...)

Las medidas en favor de las víctimas se establecen con independencia del ejercicio de acciones penales por parte de ésta. Se pretende evitar situaciones de violencia sexista y, si se dieran, proteger a las personas agredidas y a quienes, dependientes de la persona agresora o de la agredida, pueden sufrir sus consecuencias. (...)

La violencia de género es la demostración extrema de la misoginia y de la injusticia social hacia las mujeres. Este tipo de violencia no tiene límites ni fronteras, no conoce de clases sociales ni de niveles educativos, ya que tanto la parte agresora como la agredida pueden pertenecer a niveles educativos altos o bajos y a todo tipo de estratos sociales.”

¹ <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=4187>. Enlace para ver la ley completa de 2002
<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=35670>. Enlace para ver la ley foral completa de 2015.

En el texto legal, el artículo 1 define que:

“Se entiende por violencia sexista o de género todo acto de violencia o agresión, basado en la superioridad de un sexo sobre otro, que tenga o pueda tener como consecuencia daño físico, sexual o psicológico, incluida la amenaza de tales actos y la coacción o privación arbitraria de libertad, tanto si ocurren en público como en la vida familiar o privada.”

Y en el artículo 2, en cuanto al ámbito de aplicación, señala que:

“Las medidas contempladas en la presente Ley Foral serán de aplicación a toda persona que, dentro de la Comunidad Foral de Navarra, sea víctima de cualquier tipo de violencia de género.”

Con lo transcrito sólo quiero decir que esta ley, que fundamentalmente trata de medidas de prevención y de sensibilización frente a la violencia sexista, tiene un nivel de definición y comprensión de la violencia muy aceptable, pues aquí si que no se pone en duda de que comprende todas las violencias, no entrando en las limitaciones que posteriormente acuñaría la Ley estatal. Y por lo que respecta a las víctimas, y a las medidas de protección de éstas, se consideran como afectadas a todas las que sufran violencia en territorio navarro, por lo que incluye, como siempre lo ha hecho la legislación autonómica, a mujeres inmigrantes en situación irregular. Ya desde la exposición de motivos se señala la no necesidad de denuncia para articular las medidas que se van a aplicar.

Se puede decir que la regulación es interesante, y en general articula medidas propias suficientes.

Esta ley se tenía que desarrollar por el Gobierno de Navarra en el plazo de un año, mediante la aprobación de un Decreto Foral. En lugar de un año se tomó el Gobierno de UPN un período de cinco años, y en el año 2007 aprobó finalmente el mismo, ya en vigor la ley estatal.

Respecto a las demás medidas que se prevén, en el Parlamento, fueron constantes las comparecencias de la Plataforma contra la Violencia Sexista, a instancias de la oposición a UPN, en las que se denunciaba de forma sistemática el incumplimiento, casi de plano, de la ley. Esto unido al retroceso de la legislación estatal supone que las medidas de prevención y sensibilización, sobre todo en el campo educativo, reglado y no reglado, prácticamente no existan.

La ley foral 14/2015

En esta situación de incumplimiento flagrante de la ley y recorte del gasto público hasta unos mínimos casi insostenibles, unido a un deterioro permanente de los pocos servicios que se prestan en una creciente privatización imparable, aparece esta ley, aprobada en las vísperas electorales autonómicas, a propuesta del partido en el Gobierno durante casi 20 años, UPN. (UPN no lo sabía, pero sería su último Gobierno, ya que el cuatripartito lo desalojaría del sillón gubernamental meses después). La ley no aparece sin más, sino que ha habido un proceso de elaboración de la misma de casi un año de duración. Este proceso, impulsado por el Gobierno, se realiza mediante una contratación a un equipo de la Universidad Pública de Navarra.

Antes de comentar el contenido de dicha ley, siquiera someramente, para ver qué elementos introduce, el cometido de este escrito es sobre todo analizar el procedimiento de participación y en concreto la participación del movimiento feminista y de las organizaciones de mujeres.²

En la información dada por el propio Gobierno, con fecha de 14 de junio de 2014, transcribe un resumen de lo que denominan proceso participado. Ahí aparece que han sido consultados 6 grupos, uno de ellos del movimiento asociativo de mujeres con 18 participantes, de un total de 154 personas participantes.

Posteriormente se realiza el proceso de exposición pública del Anteproyecto de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Y previos los informes preceptivos, y las consultas institucionales, se aprueba el Anteproyecto de Ley por el Gobierno de UPN, que pasa al Parlamento.

Ya no existe ninguna instancia más de intervención del movimiento asociativo. Finalmente, en abril de 2015, como se ha dicho, se aprueba la ley en el Parlamento Foral por unanimidad. En estos momentos la oposición a UPN, si incluimos al PSN, tiene mayoría en el Parlamento Foral. A partir de ahí, se vende esta Ley como uno de los mayores logros de la legislatura, esencialmente por la unanimidad y por el proceso que se llama participado.

De lo señalado del proceso participado, podemos destacar cuatro elementos claves, para analizar la participación:

--La fase de participación en la que se consulta a organizaciones feministas y de mujeres, es un procedimiento acordado por el gobierno, y contratado para que lo gestione y desarrolle personal de la Universidad Pública de Navarra. No es un

². Recién aprobada la ley Navarra escribí el artículo “Otra ley contra la violencia sexista... ¿vacía?”, en la revista Viento sur, que se puede encontrar en este enlace: <http://vientosur.info/spip.php?article10011>.

procedimiento institucionalizado, sino la realización de un estudio en el que la asesoría contratada decide consultar con los seis grupos señalados. Obedece por tanto más a un modelo de encuesta, que de participación.

--Los grupos feministas más relevantes, incluida la Plataforma contra la violencia sexista, eran partidarios de no legislar en estos momentos, y exigir al Gobierno, en cambio, que cumpliera lo ya regulado y vigente en la Ley 22/2002.

--El procedimiento participativo que se abre desde el Gobierno, al amparo de la ley de Transparencia y Gobierno Abierto, es el procedimiento general y obligado para todos los proyectos de ley, y está abierto, mediante la página gubernamental a toda la ciudadanía. Como se puede ver es una adaptación foral a la ley estatal de transparencia que hace este trámite obligado.

--Una vez aprobado el Proyecto de Ley por parte del Gobierno, para su pase al Parlamento Foral, lo que se produciría a finales del año 2015, la negociación o consulta, o siquiera comparecencia, de los grupos feministas desaparece por completo. Mediante un trámite de urgencia que sólo obedecía a las ganas de sacarse una foto en vísperas electorales, se aprueba esta ley por unanimidad, sin haber rendido cuenta el gobierno del incumplimiento grave de la anterior vigente y sin que nadie le haya exigido responsabilidades políticas por tal omisión y desprecio.

Ante el laudatorio generalizado en los ámbitos políticos, aparecen muchas voces feministas en contra. La más contundente y a mi modo de ver, la más autorizada, la de la Plataforma contra la violencia sexista, no entra ni siquiera a analizar el contenido de la legislación, y arremete de forma consecuente contra el procedimiento y la inoportunidad de la ley.³

Entre otras cosas y comentarios muy importantes, en este artículo se destaca que la falta absoluta de medidas para luchar contra la violencia sexista por parte del Gobierno de Navarra no obedece a que no existe una legislación apropiada o suficiente, sino al nulo interés del mismo por el tema y a la inexistencia de una política gubernamental en todos los campos de prevención y sensibilización. Baste señalar, que no existe organismo propio para las políticas de género, sino que se encarga de ello el Instituto de la Familia.

Como último apunte en relación a este procedimiento de unanimidad tan extraño y urgente, nos queda por colocar el mismo en el momento político institucional que se vivía en Nafarroa en el mes de abril de 2015. Además, de los recortes y las medidas privatizadoras que tan negativamente venían afectando a las condiciones de vida de las mujeres, implementados con entusiasmo por el Gobierno UPN,

³ <http://www.naiz.eus/es/iritzia/articulos/consideraciones-de-la-nueva-ley-foral-contra-la-violencia-hacia-las-mujeres>

en el Parlamento se vivía una situación bastante peculiar. Dado que UPN gobernaba no teniendo mayoría y con el apoyo a tal fin del PSN, había una práctica legislativa de la oposición que aprobaba leyes en contra de los criterios, los deseos y las políticas de los dos partidos de la derecha, el PP y UPN. Y así contando con el apoyo también puntual del PSN se fueron aprobando leyes forales de cierto carácter progresista. Hay que señalar que 17 de estas leyes fueron impugnadas antes el Tribunal Constitucional, siendo casi todas suspendidas y finalmente algunas anuladas por considerarlas inconstitucionales. Fueron leyes como la de asistencia sanitaria universal para todas las personas, aún en situación administrativa irregular, o el rechazo al *fracking*, o en contra de la supresión de la paga extra al personal de la Administración, o a favor del pago del IBI –Impuesto sobre bienes inmuebles- por parte de la Iglesia Católica, o la funcionarización del personal laboral fijo de las Administraciones Públicas.... Es decir, toda ley que era votada en contra por UPN y PP, se recurría al Constitucional por parte de éste, quien inicialmente va suspendiendo su aplicación

¿Por qué en esta situación de judicialización de la actividad del Parlamento, a favor del Constitucional, se llega a un acuerdo entre todas las fuerzas precisamente en esta Ley impulsada por UPN? Una vez más el rechazo aparente e hipócrita de la violencia machista, manifestado en la unanimidad del arco parlamentario, ha pasado por encima de la adopción de medidas de prevención y sensibilización.

Análisis breve de contenido.

La ley que se nos ha presentado tiene, fundamentalmente dos limitaciones graves, que no son únicamente culpa del propio texto, sino de la oportunidad legal de reglamentar en este tema.

Existe desde 2004 una ley estatal que ya ha sido ampliamente comentada, criticada, alabada y aplicada. La competencia del Estado para una materia tan importante que atraviesa de forma transversal varios cuerpos legislativos está fuera de toda duda. Máxime si hablamos de competencias penales, que son muchas y muy amplias en este campo. El respeto absoluto a lo legislado en aquella ley está por tanto legalmente sancionado. Y es de sobra conocido que esta ley sólo se refiere a la violencia que existe en el ámbito de la pareja o expareja. Así que a la hora de conjugar las dos legislaciones, y sabiendo que la norma estatal tiene rango de ley orgánica del Estado, cuando menos es complicado encajar una conceptualización jurídica uniforme que acoja las nuevas y más amplias definiciones de la ley foral navarra.

Además, en este ámbito de conceptualizar la violencia, el texto legal navarro, no solamente pasa por encima de la definición estatal, sino que además acuña nuevos términos, de poca o nada tradición en el derecho. Siendo términos además, que no están tomados tampoco de la praxis de las asistencia o de los grupos de mujeres, sobre los que no existe consenso pacífico, ni en su utilización ni en su contenido. Esto crea una fuerte disociación entre los diferentes ámbitos normativos, una vez más. Está por ver la conveniencia de la extensión tan grande que se hace del término violencia y los diferentes calificativos que se le van poniendo. ¿Tiene algún interés real el que una acción que no se considera por la ley estatal como inscrita en su concepto de violencia de género, sí lo sea en la Comunidad Autónoma de Navarra?.

En todo caso en estas divisiones, clasificaciones y adjetivaciones, llama muy poderosamente la atención que no se haga una mínima referencia o definición, vista la extensión del término, de la violencia institucional, policial, política,... O como la queramos llamar. Términos ya admitidos y extendidos en otros ámbitos, por ejemplo en el anti-racismo o en la xenofobia. Máxime en nuestra Comunidad donde las denuncias por violencias y torturas en detenciones incomunicadas son frecuentes. Término extensible a tantas mujeres-no sólo a las que consideramos políticas-que sufren encarcelamientos para cumplir condenas o en prevención, o encierros en centros denominados de detención e internamiento temporal para personas extranjeras.

Conviene recordar aquí la cantidad de sentencias y resoluciones, en el ámbito europeo, que ha recriminado el reino de España la falta de investigación de los malos tratos, o torturas machistas denunciados por mujeres encarceladas y detenidas.

El resto del texto, bastante amplio por cierto, se refiere a las diferentes medidas de prevención, sensibilización y ayuda a víctimas. Una vez más, la queja permanente de la Plataforma vuelve a ser idéntica a la legislación anterior: no se consolidan derechos exigibles por parte de las mujeres, sino medidas que se implementarán en determinados plazos, muchas de ellas, las que no se pusieron en práctica con la legislación anterior.

En todo caso, no es éste el tema del debate, el del contenido, sino el del procedimiento de negociación, acuerdo, consenso, participación y en definitiva qué se puede hacer para que la lucha feminista y lo avanzado en tantas y tantas experiencias pueda quedar plasmado en las legislaciones que se van aprobando. En el presente caso Navarra no es un buen ejemplo. El mal hacer de UPN no es un ejemplo de formas de legislar. Ni aunque consiga la unanimidad en el Parlamento.

