

Dictamen núm. 8/2019 sobre el proyecto de decreto de ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal

Según lo que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 11 de febrero de 2019 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación relativa al proyecto de decreto de ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

Segundo. El día 18 de febrero se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Informe relativo a la necesidad de formular una consulta pública previa sobre la propuesta de elaboración del proyecto de decreto por el cual se establecen el procedimiento para acceder en las ayudas para menores víctimas de violencia machista o conyugal, o entre personas con relación análoga a la conyugal.
2. Consulta pública previa sobre la propuesta de elaboración del proyecto de decreto por el cual se establecen el procedimiento para acceder en las ayudas para menores víctimas de violencia machista o conyugal, o entre personas con relación análoga a la conyugal.
3. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación mediante la cual se somete a consulta pública previa la propuesta de elaboración del proyecto de decreto por el cual se establecen el procedimiento para acceder en las ayudas para menores víctimas de violencia machista o conyugal, o entre personas con relación análoga a la conyugal.
4. Certificado emitido por el jefe de servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al procedimiento de consulta pública previa.
5. Diligencia emitida por la jefa del servicio jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación, en relación a las aportaciones presentadas telemáticamente en el trámite de consulta pública previa.

6. Memoria de análisis de impacto normativo del director general de Planificación y Servicios Sociales sobre el proyecto de decreto de ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

7. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación por la cual se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto para acceder a las ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

8. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación por la cual se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto por el cual se establece el procedimiento para acceder en las ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

9. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 145, de 20 de noviembre) de la Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación por la cual se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto por el cual se establece el procedimiento para acceder en las ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

10. Trámite de audiencia a las consejerías de la administración autonómica, a través de las secretarías generales, a la Federación de Entidades Locales de las Islas

Baleares, a los consejos insulares y resto de entidades interesadas, y justificantes de su recepción.

11. Entidades que han presentado alegaciones en los trámites de audiencia y de información pública:

- UNICEF Comité Baleares.
- Instituto Balear de la Mujer.
- Consejo Insular de Menorca.
- Consejería de Presidencia.
- Consejería de Educación y Universidades.

12. Certificado emitido por el jefe de servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo a la publicación del proyecto de decreto a la página de participación ciudadana.

13. Diligencia emitida por la jefa del servicio jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación, en relación a las aportaciones presentadas telemáticamente en los trámites de audiencia e información pública.

14. Borrador del proyecto de decreto de ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

15. Solicitud de dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión del área Social elabora una propuesta de dictamen que es elevada Pleno. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 12 de marzo de 2019.

II. Contenido del proyecto de decreto

El Proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva estructurada en 4 capítulos divididos en 19 artículos, una parte final formada por una disposición adicional y tres de finales.

I. En la parte expositiva se hace referencia al marco normativo que lo habilita. Así, por un lado, en relación al ámbito autonómico, se hace referencia, entre otros, al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, concretamente, a los apartados 13, 15, 16, 17 y 39 del artículo 30, que atribuyen a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva en materia de juventud, diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud; acción y bienestar social, desarrollo comunitario e integración, políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social; protección social de la familia, conciliación de la vida familiar y laboral; políticas de género, y protección de menores, a la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales, a la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres y a la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias, y de otro, en el ámbito estatal, se hace mención a la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, que modificó la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

A continuación, se justifica la necesidad del proyecto normativo en el hecho que, de acuerdo con la Ley 8/2018, de 31 de julio, corresponde al Gobierno de las Islas Baleares garantizar las ayudas económicas para las personas menores de edad que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes: o bien que uno de sus progenitores haya muerto como consecuencia de haber sido víctima de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal; o bien que uno de sus progenitores sufra un grado de discapacidad igual o superior al 33% como consecuencia de haber sido víctima de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal.

II. La parte dispositiva del proyecto de decreto se estructura en 4 capítulos:

Capítulo I, Disposiciones generales.

Este capítulo hace referencia en primer lugar al objeto de este proyecto de decreto, que es regular las ayudas a las personas menores de edad que han quedado huérfanos de un progenitor o que éste sufra un grado de discapacidad igual o superior al 33% como consecuencia de haber estado víctima de violencia machista o conyugal, o entre personas con relación análoga a la conyugal.

A continuación, determina la naturaleza de este tipo de prestaciones económicas y el régimen de compatibilidad e incompatibilidad.

Capítulo II, Personas destinatarias.

El capítulo II regula las personas destinatarias de estos tipos de ayudas, y establece al artículo 4 que tienen derecho a ser beneficiarias de la prestación que regula este

decreto las personas menores de edad que hayan estado víctimas de violencia machista o conyugal y que cumplan los requisitos que establece el artículo 5. Finalmente, se prevé también un régimen de obligaciones por parte de las personas beneficiarias de las ayudas.

Capítulo III, Régimen económico.

En el presente capítulo se regula el régimen económico de las ayudas. Así, se fija la cuantía de la prestación, que tendrá que ser equivaliendo al 80% del IPREM mensual, el procedimiento para su concesión, la documentación que se debe presentar, la duración de la prestación, las causas de suspensión y extinción así como su reintegro.

Capítulo IV, Gestión de la prestación.

Finalmente, en este capítulo se prevén ciertos aspectos relativos a la gestión de las prestaciones, destacando que su gestión corresponde a la Dirección General de Menores y Familias de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, su seguimiento, la financiación y el régimen sancionador, que será aquel que se establece a la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Islas Baleares.

III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, la disposición adicional única del proyecto define que se entiende por relación análoga a la conyugal, siente aquella relación de la cual se pueda

acreditar, con carácter previo a los hechos, la formalización, ya sea mediante la inscripción en registro público, ya sea intermediando un documento público ante notario. También se incluyen, en los efectos de este Decreto, las parejas de las cuales, a pesar de no haber formalizado su unión, se pueda demostrar una convivencia estable antes de los hechos y descendencia en común.

Ya para acabar, en cuanto a las disposiciones finales, la primera modifica el anexo del Decreto 66/2016, de 18 de noviembre, por el cual se aprueba la cartera básica de servicios sociales de las Islas Baleares 2017-2020 y se establecen los principios generales para las carteras insulares y locales, por lo que se incluye un nuevo apartado en el punto 3, sobre prestaciones económicas, la segunda establece que en todo el que no prevé este Decreto, se aplicará la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, y la tercera hace referencia a su entrada en vigor.

III. Observaciones generales

Primera. Tal y como se puso de manifiesto en el dictamen 6/2006 de este Consejo, relativo al Anteproyecto de ley integral de la atención y de los derechos de los menores de las Islas Baleares, la actividad de los menores y las características de su entorno familiar son susceptibles de observación y de protección específica por parte de los poderes públicos. Así lo dispone la Constitución Española (CE) al incluir la protección en los menores y a la familia entre los principios rectores de la política social y económica (artículo 39). Así mismo, esta actuación de los poderes públicos hacia las personas menores también tiene lugar de manera transversal, en

la medida en que se refiere a cuestiones como la educación, la protección a la salud o al fomento de la actividad física y deporte.

Segunda. En este punto consideramos oportuno llevar algunos datos sobre la protección a los menores en las Islas Baleares que la propia Memoria del CES sobre la Economía, el Trabajo y la Sociedad de las Islas Baleares 2017 ha puesto de manifiesto:

El área responsable de la protección a la infancia de Mallorca ha generado 1.835 expedientes activos durante el año 2017, de los cuales a diciembre del mismo año había 1.582. Se cerraron de manera definitiva 107 expedientes.

Se ejecutaron 530 medidas jurídicas, de las cuales 174 fueran declaraciones de tutela; 215 fueron declaraciones de riesgo, y 141, resoluciones de guarda. En diciembre de 2017 había 899 declaraciones de tutela, 369 declaraciones de riesgo y 120 de guarda.

El programa de valoración y urgencias recibió 2.351 demandas y llevó a cabo 2.429 actuaciones de primera valoración o urgencia.

El motivo principal de demanda al servicio corresponde a demandas de maltrato físico (34,89%), seguido de situaciones de negligencia o abandono del menor (22,29%) y situaciones de incapacidad por parte de la familia para controlar la conducta del menor (21,05%).

En Menorca, el Servicio Insular de Familia ha recibido 227 notificaciones de posibles situaciones de maltrato. De este conjunto se han abierto 134 expedientes. Así

misma, se han abierto 20 expedientes de tratamiento de menores hijos de mujeres víctimas de violencia de género; nueve expedientes correspondientes a medidas educativas a menores de 14 años que han cometido infracciones; cinco expedientes de tratamiento de abuso sexual infantil; tres de colaboración con otras entidades; dos de jóvenes infractores con medidas no privativas de libertad, y dos de seguimiento post adoptivo.

Del conjunto de los 134 expedientes mencionados, el caso más numeroso corresponde a situaciones de negligencia, que en las diferentes modalidades suman el 62,69% de los casos notificados. A continuación, encontramos varias situaciones de maltrato (23,14%) y, con valores más bajos, casos de notificación de abusos sexuales (11,19%) y solicitudes de guarda (2,98%).

En relación con las medidas adoptadas por el Servicio Insular de Familia, a 31 de diciembre de 2017 había abiertos 175 expedientes, que corresponden a 66 declaraciones jurídicas de riesgo, 45 tutelas, siete guardas y 57 expedientes que se encontraban en fase de valoración sin que se hubiera emitido todavía una resolución.

En cuanto a la isla de Ibiza, durante el año 2017 se han abierto 160 expedientes de protección de menores. De este total, 113 corresponden a expedientes de información previa, 31 de protección, seis de adopción internacional, cinco de adopción nacional, cuatro de colaboración y uno de acogida familiar.

El motivo principal de incoación de los expedientes de protección correspondió a situaciones de negligencia (18 casos), seguido de siete casos con varios indicadores de riesgo, y dos casos de situaciones de maltrato físico, de guarda voluntaria y de

menores extranjeros no acompañados. De estas 31 situaciones, se incoaron seis declaraciones de desamparo con acogida familiar administrativa, dos de acogida institucional, dos declaraciones de riesgo por negligencia y 21 de adopción de medidas sin desamparo con acogida institucional.

A continuación, en la isla de Formentera, el Servicio de Protección de Menores abrió 24 expedientes (30 menores) y se produjeron 27 bajas de expediente (35 menores). A 31 de diciembre de 2017, tenían expediente abierto al servicio 42 menores.

Durante el año 2017 se produjeron 13 notificaciones de posible maltrato y se incoaron diez expedientes. De resultas de las actuaciones llevadas a cabo, se constituyeron cinco declaraciones de tutela (un niño y cuatro niñas) y cinco de acogida (un niño y cuatro niñas).

Por otro lado, en cuanto a la actividad del Juzgado de Violencia contra la Mujer, en 2017 se ha registrado un descenso en el número de denuncias presentadas respecto al año anterior, cuantificadas en un total de 3.370 denuncias presentadas, de las cuales hay 111 renunciadas. Se han impuesto 395 órdenes de protección y se han impuesto 458 medidas de protección a las víctimas. El descenso del número de asuntos registrados representa una tasa de variación alrededor de un 4%.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos hasta el momento de la

solicitud del dictamen, con una amplia fase de audiencia y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados.

Segunda. En relación con la parte expositiva, consideramos que esta cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia y que habilita el Gobierno de las Islas Baleares para su regulación; define la finalidad y el objeto, y justifica la necesidad de la regulación.

Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que de acuerdo con el que dispone el apartado cuarto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000, por el cual se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, el cual también es aplicable a las disposiciones reglamentarias, esta se tiene que titular como preámbulo, de acuerdo con el artículo 47.4 de la recientemente aprobada Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

Tercera. En relación al contenido del proyecto de decreto, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

1.- En primer lugar, y del mismo modo que ha indicado el Instituto Balear de la Mujer en su escrito de alegaciones presentado durante los trámites de audiencia e

información pública, consideramos que el proyecto de decreto tendría que diferenciar entre los casos de violencia machista y los de violencia conyugal, especificando cada caso por separado, puesto que los casos de violencia machista, de acuerdo con la definición que recoge el artículo 65 de la 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres, pueden ir más allá de la violencia conyugal o análoga.

2.- En relación al capítulo II del proyecto normativo que lleva como titulación personas destinatarias, consideramos que sería más idóneo habla de personas beneficiarias.

3.- A continuación, el artículo 6.4 del proyecto otorga un plazo de 15 días a las personas beneficiarias de la prestación para comunicar a la Dirección General de Menores y Familias si se ha producido alguna de las causas de suspensión o extinción de las prestaciones indicadas al artículo 14 del Decreto. En este caso, recomendamos especificar que se trata de días hábiles, de acuerdo con el que dispone el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común.

4.- En cuanto al plazo de tres meses para dictar y notificar la resolución al que hace referencia el artículo 9 del proyecto, sería adecuado especificar que se trata de un plazo máximo.

5.- En cuanto a la documentación necesaria para acreditar los actos de violencia machista o conyugal prevista al artículo 11.c) de la norma, consideramos que también se podría incorporar a este listado la posibilidad de acreditar esta situación a través de un informe de los servicios sociales correspondientes.

6.- Respecto a las causas de suspensión y extinción de la ayuda previstas al artículo 14, el apartado 1.a) establece como causa de suspensión dejar de residir en las Islas Baleares, mientras que el apartado 2.d) establece como causa de extinción dejar de residir en las Islas Baleares durante un plazo superior a 6 meses, por lo tanto, entendemos que, a pesar de que la norma no lo especifica, la suspensión procede solo si este plazo es igual o inferior a 6 meses.

7.- Finalmente, en relación a la extinción de la prestación, sugerimos que la consejería se plantee un mecanismo de recuperación de esta más ágil que la solicitud inicial. Se trata, al fin y al cabo, de mejorar la calidad de vida de personas que forman parte, en muchos de casos, de colectivos vulnerables.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto de ayudas para personas menores de edad víctimas de violencia machista o conyugal o entre personas con una relación análoga a la conyugal, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general

Josep Valero González

Palma, 12 de marzo de 2019

Visto y conforme

El presidente

Carles Manera Erbina