

	MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
		DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. ESTUDIO SISTEMÁTICO DEL TÍTULO II DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO DE ACUERDO CON LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

**RESPONSABLE: ASUNCIÓN VENTURA FRANCH
(UNIVERSIDAD JAUME I DE CASTELLÓN)**

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1051/2005, de 12 de abril (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género. Estudio sistemático del título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género de acuerdo con la distribución territorial del Estado

El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género. Estudio sistemático del título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género de acuerdo con la distribución territorial del Estado

Ventura Franch, Asunción (Dir.)

Durán y Lalaguna, Paloma	Navarro Vicente, M. ^a José
De Vicente Pachés, Fernando	Romani Sancho, Lucía
Esquembre Valdés, Mar	Ros Pallarés, Carmen
García Campá, Santiago	Senent Vidal, M. ^a José
Garrigues Jiménez, Amparo	Sevilla Merino, Julia
Mateu Carruana, M. ^a José	Soler Vilar, Ana

En el presente informe están incluidos los resultados alcanzados con una investigación financiada al amparo de la Orden TAS 1051/2005.



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	9
2. EL TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL	15
2.1. La aportación de Naciones Unidas, Consejo de Europa y Unión Europea ..	15
2.1.1. LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS	15
2.1.1.1. Las medidas aprobadas desde el punto de vista jurídico	16
2.1.1.2. Las medidas aprobadas desde el punto de vista político	20
2.1.2. EL CONSEJO DE EUROPA	23
2.1.3. LA UNIÓN EUROPEA	25
2.2. Leyes sobre violencia de género en Latinoamérica	30
2.2.1. INTRODUCCIÓN. CONTEXTO SOCIO-CULTURAL DE LAS LEYES LATINOAMERICANAS.....	30
2.2.2. CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, «CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA» (9 DE JUNIO DE 1994)	32
2.2.3. LEYES DE LATINOAMÉRICA.....	33
2.2.3.1. Argentina	33
2.2.3.2. Bolivia	34
2.2.3.3. Brasil.....	34
2.2.3.4. Colombia	35
2.2.3.5. Costa Rica.....	36
2.2.3.6. Chile	37
2.2.3.7. Ecuador	37
2.2.3.8. El Salvador	38
2.2.3.9. Guatemala.....	38
2.2.3.10. Honduras.....	39
2.2.3.11. México	40
2.2.3.12. Nicaragua.....	40
2.2.3.13. Panamá	41
2.2.3.14. Paraguay	41
2.2.3.15. Perú.....	42
2.2.3.16. Puerto Rico	43

2.2.3.17. República Dominicana	43
2.2.3.18. Uruguay	44
2.2.3.19. Venezuela	45
2.2.3.20. Cuba: Un caso “especial”	46
3. LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	49
3.1. La fundamentación constitucional de la LOIVG	49
3.2. Contenido de la LOIVG	55
3.3. La conceptualización legal de la violencia de género	59
4. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL MARCO DE LA LOIVG	69
4.1. Introducción	69
4.2. Medidas judiciales de protección en general.....	69
4.3. Medidas judiciales de protección de las víctimas en la LOIVG	73
4.3.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA	77
4.3.2. RESOLUCIÓN DE LA ORDEN DE PROTECCIÓN: AUTO, NOTIFICACIÓN Y RECURSOS	79
4.3.3. CONTROL DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN: REGISTRO CENTRAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.....	80
4.3.4. ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INICIADOS POR AGRESIÓN EN LOS QUE PUEDE EXISTIR LA PETICIÓN DE ORDEN DE PROTECCIÓN.....	80
5. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO A LA PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL.....	83
5.1. Introducción	83
5.2. Las medidas de protección en el ámbito social: protección de las trabajadoras víctimas de la violencia de género	86
5.2.1. INSTRUMENTOS PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO.....	86
5.2.2. LA CONCILIACIÓN DEL TRABAJO, LA ASISTENCIA A LA TRABAJADORA Y SU PROTECCIÓN: UN SISTEMA CON TRES NIVELES DE INTENSIDAD (FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO)..	91
5.2.2.1. Actuación sobre el tiempo de trabajo	92
5.2.2.2. Actuación sobre el lugar de trabajo: movilidad geográfica.....	95
5.3. Instrumentos para la protección de la trabajadora víctima de violencia de género, cuando no es posible la conciliación de su trabajo y sus circunstancias personales: el cese –temporal o definitivo– en el trabajo (la suspensión y la extinción de la relación laboral en las situaciones de violencia de género)	98
5.3.1. LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO DE LA TRABAJADORA VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....	99

5.3.1.1. Exoneración del pago del salario y otros efectos retributivos: alcance	100
5.3.1.2. Otros efectos, derivados de la pervivencia del vínculo contractual	103
5.3.2. LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE LA TRABAJADORA VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	108
5.3.2.1. La extinción por voluntad de la víctima-trabajadora. La problemática de la “baja voluntaria”	108
5.3.2.2. Los vicios de la voluntad extintiva de la mujer trabajadora maltratada y la anulabilidad de la decisión de extinción.....	111
5.3.2.3. La ayuda asistencial.....	112
5.4. Las acciones en materia de empleo	114
5.4.1. INTRODUCCIÓN	114
5.4.2. PROGRAMAS DE INSERCIÓN PROFESIONAL	114
5.4.2.1. Empleo por cuenta ajena.....	114
5.4.2.1.1. <i>EL ANTECEDENTE DE LOS FONDOS DE PROMOCIÓN DE EMPLEO</i>	114
5.4.2.1.1.1. <i>Programas para el fomento del empleo, por cuenta ajena, en vigor, aprovechables para la inserción laboral de la mujer víctima de violencia de género</i>	116
5.4.2.2. Empleo por cuenta propia.....	119
5.4.3. MEDIDAS ADOPTADAS PARA FAVORECER LA ACTIVIDAD POR CUENTA PROPIA	119
5.4.4. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL DESARROLLO DEL ART. 22.2 DE LA LOIVG.....	126
6. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO A LA ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL	129
6.1. Introducción. La Asistencia Social como manifestación de la protección social pública en España	129
6.2. La delimitación del tema objeto de estudio: el derecho a la «asistencia social integral» de la mujeres víctimas de violencia de género (artículo 19 LOIVG).	133
6.3. Derecho a un sistema de servicios sociales especializados	138
6.3.1. CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS.....	138
6.3.2. CONCRECIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS EN LA LOIVG Y EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA.....	142
6.3.2.1. Información a las víctimas.....	144
6.3.2.2. Atención psicológica	148
6.3.2.3. Apoyo social	150
6.3.2.4. Seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer	152
6.3.2.5. Apoyo educativo a la unidad familiar.....	154

6.3.2.6. Formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos	156
6.3.2.7. Apoyo a la formación e inserción laboral.....	158
6.4. Servicio de teleasistencia móvil a las mujeres víctimas de violencia de género	163
6.5. Dispositivos de acogida temporal a las víctimas de violencia de género	165
6.6. Derecho preferente en el acceso a vivienda de protección oficial y residencias públicas para mayores	170
6.6.1. ACCESO A UNA VIVIENDA	170
6.6.2. RESIDENCIAS PÚBLICAS PARA PERSONAS MAYORES	173
6.7. Ayudas económicas a las mujeres víctimas de violencia de género	178
6.8. Programas específicos de empleo.....	184
6.9. Dotación del fondo para la asistencia social integral	186
7. CONCLUSIONES	189

1. INTRODUCCIÓN

La violencia de género, cuyas víctimas son mujeres en el 90% de los casos, constituye un problema acuciante que afecta a todos los países. Si nos fijamos en la sociedad española, de acuerdo con los datos obtenidos por el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2004 (estudio n.º 2.558), el 72% de las personas entrevistadas consideraban «muy frecuentes» o «bastante frecuentes» las agresiones y los maltratos físicos en la pareja. De hecho, según datos de un informe del Observatorio contra la violencia doméstica y de género del Consejo General del Poder Judicial (2006), hasta junio del año pasado se celebraron 40.792 juicios por delitos y faltas relacionados con la violencia contra las mujeres.

La violencia de género no es una patología social que se reduce al ámbito privado. Al contrario, constituye una manifestación de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Así lo ha reconocido la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada en diciembre de 1993 por la Asamblea General de Naciones Unidas, en los siguiente términos: *«la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre»* (apartado 6). En el mismo sentido se ha pronunciado la resolución del Parlamento Europeo sobre Tolerancia Cero de 1997, que señala en su apartado E: *«Considerando que la violencia contra las mujeres está sin duda alguna vinculada al desequilibrio en las relaciones de poder entre los sexos en los ámbitos social, económico, religioso y político, pese a las legislaciones nacionales e internacionales a favor de la igualdad»*.

Las mujeres que son víctimas de la violencia de género sufren un grave atentando contra buena parte de sus derechos más fundamentales: derecho a la igualdad y a la prohibición de toda clase de discriminación (art. 14 CE), derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE), derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17), entre otros. Se ven igualmente afectados otros derechos que conectan con el bienestar de la persona y su familia: derecho al trabajo (art. 35 CE), derecho a la protección social de la familia y de los hijos (art. 39 CE), derecho a prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41 CE), etc. Concretamente, la situación de especial

vulnerabilidad que sobreviene tras un episodio de violencia de género afecta al ámbito personal, familiar, económico, laboral, sanitario y asistencial.

Los poderes públicos, en virtud de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), proyectada en el mandato dirigido a promover las condiciones de igualdad entre las personas y los grupos (art. 9.2 CE), se encuentran en la obligación de adoptar medidas de acción positiva que hagan efectivas las previsiones constitucionales ante la situación de especial desamparo de las víctimas de la violencia de género¹.

Para resolver los graves problemas que deben afrontar las víctimas de la violencia de género, especialmente en lo referido a la asistencia y protección social que merecen, a finales de enero de 2005 entró en vigor la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género (*BOE* del 29) (en adelante, LOIVG). Se trata de una nueva ley que se suma a la gran cantidad de normas legales en materia de protección social, un ámbito jurídico caracterizado por la complejidad de las normas, las competencias, los sujetos y las instituciones implicados².

La perspectiva adoptada al elaborar este texto legal ha seguido las orientaciones internacionales y europeas enunciadas anteriormente, en la medida que la violencia de género ha sido considerada una manifestación «de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres» (art. 1 LOIVG). Por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico se ha elaborado una normativa que, desde una perspectiva integral, afecta a diferentes disciplinas del derecho de manera simultánea (derecho laboral, derecho de la seguridad social, derecho administrativo y de la función pública, derecho mercantil y derecho de los servicios sociales). En especial, los artículos 17 a 28 han modificado el sistema de protección social estatal y autonómico, al haber reconocido a las personas que han sido víctimas de la violencia de género un auténtico derecho subjetivo a la protección social que cubre los siguientes ámbitos: reducción de jornada, movilidad geográfica, reserva del puesto de trabajo, derecho a prestaciones por desempleo, renta básica, ayudas económicas directas, planes específicos de empleo, acceso a viviendas y residencias públicas, y escolarización de menores. Además, algunas Comunidades Autónomas han puesto en marcha ayudas que pretenden proteger a las víctimas de la violencia de género en el

¹ MARTÍN VIDA, M.^a A.: *Fundamentos y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, (Civitas), 2002; VENTURA FRANCH, A.: *Las mujeres en la Constitución Española de 1978*, Madrid, (Instituto de la Mujer), 1999.

² ALONSO OLEA, M.: «La descentralización de las políticas de protección social en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía»: *Rev. Foro Social* 8-9, 2003.

ámbito familiar, compatibles en la mayor parte de los casos con las previstas en la LOIVG. En consecuencia, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico se está procediendo a garantizar una nueva dimensión del derecho a la protección social.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, en el presente informe se analiza la LOIVG contextualizándola en primer lugar en el ámbito de las principales aportaciones internacionales y europeas sobre la violencia de género, con el fin de conocer las actuaciones que las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea han adoptado tanto desde el punto de vista jurídico como político. En particular, se indagará el grado de influencia que ha tenido en la elaboración y fundamentación de la LOIVG la voluntad mostrada por los diferentes Estados miembros de estas organizaciones internacionales a la hora de elaborar estrategias y adoptar medidas para acabar con la violencia de género. Asimismo, se estudiará el grado de confluencia alcanzada por estas organizaciones a la hora de superar la valoración de la violencia de género como un problema individual circunscrito al ámbito privado e iniciar su consideración como un auténtico problema social, en la medida que supone una violación de los derechos y libertades básicos de la persona y, por tanto, una vulneración de los derechos humanos.

El estudio de la normativa de carácter internacional también ha incluido el análisis de las leyes latinoamericanas sobre la violencia hacia las mujeres, que a partir de los años noventa, pero fundamentalmente desde la aprobación por la Organización de Estados Americanos de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer «Convención de Belén do Pará», han dado un resultado más que prolífico, hasta el extremo de que podríamos afirmar que es la Organización internacional que cuenta con un mayor número de leyes en sus Estados miembros. Aunque estas leyes han tenido una escasa influencia en la LOIVG, se ha considerado oportuno introducir su análisis debido a nuestra relación histórica con los países latinoamericanos, teniendo en cuenta además que en la actualidad existe un relevante número de ciudadanas de estos países que trabajan en España y que son víctimas de la violencia de género. En consecuencia, se ha estimado interesante divulgar los principales contenidos de estas normas a los operadores jurídicos que tienen que intervenir en la resolución de estos casos de violencia de género, facilitando de esta manera ciertas nociones de su tradición jurídica de procedencia.

En segundo lugar, se ha considerado imprescindible ahondar en la justificación constitucional de la LOIVG, en la medida que, de acuerdo con el mandato constitucional de la igualdad y no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), el legislador debía abordar esta cuestión y, además, de forma integral, puesto que la violencia de género es una lacra que debe ser necesariamente erradicada por cuanto que supone una violación de los derechos fundamentales de las víctimas. Estrechamente conectada con esta cuestión, se aborda la tutela penal de las víctimas de la violencia de género mediante un análisis basado en el sistema sexo/género. Para ello, se acude a las definiciones del concepto de género que son imprescindibles para poder entender las causas que motivan la condición de sujeto activo y pasivo en los casos de violencia de género y sus consecuencias sociales y jurídicas. El análisis del concepto y las formas de violencia género formuladas en las leyes vigentes en nuestro país también conduce a una comparación entre las prestaciones sociales previstas en cada caso, lo que puede dar lugar a diferentes niveles de cobertura en las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, se estudian las disposiciones de carácter judicial previstas la LOIVG, en la medida que la orden de protección confiere a la víctima «un estatuto integral de protección que comprenderá las medidas cautelares de orden civil y penal contempladas en este artículo y aquellas otras medidas de asistencia y protección social establecidas en el ordenamiento jurídico», según ha dispuesto el artículo 2.5 de la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica (*BOE* de 1 de agosto), directamente relacionado con la disposición adicional única.1 del 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 (*BOE* del 25), y los artículos 23, 26 y 27 LOIVG. De esta manera, la acreditación de la condición de víctima de violencia de género se convierte en un requisito imprescindible en la mayor parte de las ocasiones para acceder al sistema de protección social previsto en la LOIVG y en el resto de leyes autonómicas sobre la materia. Igualmente, se examinan las medidas de protección de naturaleza civil y penal, que deben ser consideradas complementarias de las medidas de protección social.

En cuarto lugar, se examinan las previsiones de carácter laboral y de seguridad social, contempladas en los arts. 21, 22 y 23 LOIVG, profundizando especialmente en las consecuencias no previstas que pueden derivarse de una aplicación estricta del dictado literal de la LOIVG, separada del objeto de la ley que, de acuerdo con su artículo 1, es actuar contra la violencia que es ejercida «como manifestación de la

discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres». Concretamente, se analizan las modificaciones introducidas en el Estatuto de los Trabajadores –y su repercusión en la Ley General de la Seguridad Social– sobre ordenación del tiempo de trabajo, movilidad geográfica, suspensión de la relación laboral y extinción del contrato de trabajo en el caso de mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, se revisan las disposiciones que han introducido previsiones específicas relativas a la integración laboral de las víctimas de violencia de género.

En quinto lugar, se analizan las medidas de protección social más directamente relacionadas con prestaciones y servicios de carácter socio-asistencial, contenidas en los arts. 17 a 20 LOIVG. En el estudio se presta especial atención al reconocimiento expreso del derecho de las víctimas de la violencia de género a la asistencia social integral, el contenido que se le ha otorgado y los principios mínimos que han de cumplir los servicios sociales autonómicos o locales para garantizar su efectividad en todo el territorio del Estado. También se revisa el régimen jurídico sobre este tema establecido en las leyes autonómicas sobre violencia de género, dando lugar a un estudio de derecho autonómico comparado. Finalmente, se examinan otras medidas de protección social no incluidas en el derecho a la asistencia social integral, como las ayudas económicas a las víctimas con especiales dificultades para obtener un empleo o su consideración como colectivo prioritario en el acceso a la vivienda (arts. 27 y 28 LOIVG).

El informe finaliza con la enumeración de las principales conclusiones obtenidas en cada una de las partes que componen la investigación, formuladas con una triple pretensión última: justificar la plena constitucionalidad del contenido de la LOIVG y, especialmente, de las sanciones penales relativas a la violencia de género; evidenciar aquellas limitaciones que pueden derivarse de una interpretación del articulado de la LOIVG que ignore su finalidad última («prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a sus víctimas» (art. 1.2 LOIVG); y, en definitiva, contribuir a la más adecuada aplicación de las medidas de protección social de las víctimas de la violencia de género en el terreno del empleo, la seguridad social y los servicios sociales, en el último caso teniendo en cuenta especialmente la normativa que da cumplimiento al derecho de asistencia social integral en el ámbito autonómico.

2. EL TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

2.1. La aportación de Naciones Unidas, Consejo de Europa y Unión Europea

Resulta ambicioso pretender un análisis exhaustivo de cómo ha sido tratada la violencia contra las mujeres en los diferentes países del mundo. El sistema jurídico y las propias tradiciones han condicionado la respuesta a uno de los problemas más preocupantes de este siglo que comienza.

Por ello, voy a tratar de sistematizar el ámbito internacional refiriéndome a las Organizaciones Internacionales, en las que se han negociado ya algunos documentos de distinta naturaleza para condenar y abordar la cuestión.

Entre las Organizaciones Internacionales, me fijaré en primer lugar en la Organización de Naciones Unidas, que es la única Organización de ámbito universal. Posteriormente, me referiré al Consejo de Europa y a la Unión Europea, que dentro del ámbito de sus competencias han abordado también las posibles respuestas y tratamiento a la violencia contra las mujeres.

2.1.1. LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Podría decirse que Naciones Unidas es la Organización Internacional que fue pionera en abordar el problema de la violencia contra las mujeres. Tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista jurídico, la Organización ha aprobado medidas para combatir esta forma de violencia.

Desde el punto de vista político, las Conferencias mundiales sobre las mujeres han propuesto medidas concretas; y lo mismo podría decirse de las resoluciones aprobadas casi todas en el seno de la III Comisión de la Asamblea General.

Desde el punto de vista jurídico, también ha habido un despliegue de actividades, especialmente a partir de la aprobación en 1979 de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), y de la aprobación en 1993 de la Declaración de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres.

Se comenzará por las medidas jurídicas, asumiendo que de algún modo han sido falsilla para algunas de las decisiones políticas, aunque no se puede omitir el efecto contrario, es decir, el empuje que ha supuesto la aprobación de decisiones políticas para reforzar el compromiso de elaborar herramientas legales.

2.1.1.1. Las medidas aprobadas desde el punto de vista jurídico

El texto jurídico emblemático para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres es el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW). La idea de elaborar este instrumento nace en el marco de la I Conferencia mundial sobre las mujeres, que tuvo lugar en México en 1975. En aquel momento, había varias disposiciones internacionales para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres³, pero además de estar ratificadas por pocos Estados, no salvaban todas las situaciones de discriminación contra las mujeres. Se hacía necesario contar con una herramienta jurídica apropiada y de ahí el acuerdo para la elaboración del borrador y el inicio de las negociaciones. El proceso, como se ha dicho, concluyó en 1979 con la aprobación de la Convención en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas.

A los efectos del tema que analizamos, la Convención carece de un artículo específico para condenar la violencia contra las mujeres, pero tiene otras disposiciones que amparan la obligación de los Estados en este ámbito. Me refiero al artículo 1 de la Convención, que define por primera vez en el marco internacional qué quiere decir la discriminación contra las mujeres⁴. A partir de aquí, el artículo 2 de la Convención reclama la condena por parte de los Estados de la discriminación contra la mujer, en todas sus formas; el artículo 5 los compromete a tomar medidas para modificar patrones culturales que mantengan estereotipos, o prácticas contrarias a la igualdad; el artículo 11

³ Muestra de ello, sin ánimo de agotar toda la relación de instrumentos jurídicos, son el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1951, sobre igualdad de remuneración; la Convención sobre los derechos políticos de las mujeres, de 1952; la Convención sobre nacionalidad de mujer casada, de 1957; el Convenio de la OIT sobre discriminación en el empleo, de 1958; la Convención de la UNESCO sobre lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 1960; el Convenio de la OIT sobre igualdad de trato en la Seguridad Social, de 1962; la Convención sobre consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de matrimonios, de 1962, con la Recomendación posterior sobre el mismo tema, de 1967; y la Declaración sobre discriminación contra las mujeres, de 1967.

⁴ El artículo 1 de la Convención afirma: *A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotara toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*

se refiere a las medidas que los Estados deben aprobar para eliminar la discriminación en el empleo; el artículo 12 alienta a los Estados a abordar las posibles discriminaciones en materia de salud; y el artículo 16 contiene las disposiciones para evitar las discriminaciones en el matrimonio y en las relaciones familiares.

Los artículos a los que me he referido son los que utiliza el Comité de expertos independientes que velan por el cumplimiento del CEDAW⁵, en la recomendación general n.º 12 (1989), en la que se pide a los Estados que al presentar los informes periódicos⁶ aporten datos sobre la legislación y las medidas políticas que hayan aprobado para dar cumplimiento a los artículos citados.

Siendo la Convención un texto amplio que abarca diferentes ámbitos y sectores para garantizar la igualdad y la no discriminación, el Comité se encargó de solicitar expresamente información sobre las medidas para evitar la violencia contra las mujeres, considerando que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 obligan a los Estados a actuar para proteger a la mujer de «cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social»⁷.

Pero, además, el Comité aprobó posteriormente otra recomendación general, la n.º 19 (1992), dedicada expresamente a la violencia contra la mujer, en la que ya no solo se pide a los Estados que aporten información, sino en la que se especifica la aproximación a la violencia contra las mujeres, en términos genéricos y en los artículos concretos de la Convención.

A los efectos de nuestro análisis, es significativa la calificación de la violencia a la que se refiere el n.º 1 de la recomendación n.º 19, confirmando que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que le impide el ejercicio de los derechos y

⁵ El Comité fue creado en aplicación del artículo 17 de la Convención, que señala: *Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Parte entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.*

⁶ Los informes citados son los establecidos en el artículo 18 de la Convención, que dice: *Los Estados Parte se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y los progresos realizados (...).*

⁷ El texto de la recomendación general n.º 12, junto con otras recomendaciones y la Convención fue editado por el Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), en la serie documentos n. 18, Madrid, 1995.

libertades fundamentales⁸. De este modo, la recomendación confirma el encuadre de la violencia contra la mujer en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que desmarca la cuestión del mero ámbito de la vida privada e incluso de las políticas sociales.

Después de un recorrido por el articulado de la Convención, y de concretar en cada caso el reclamo de medidas para eliminar la violencia, la recomendación integra también una aportación final⁹, en la que especifica que la violencia hay que combatirla en lo público y lo privado. Junto a ello detalla algunas medidas a las que los Estados quedan obligados en la Convención. Entre otras, se refiere a la recopilación de datos estadísticos sobre el alcance, causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres; la aprobación de medidas dirigidas a los medios de comunicación y a los mensajes que estos emiten; la proporción de servicios apropiados para las víctimas; la formación de los funcionarios judiciales y de todos aquellos que participen en cualquier proceso que tenga relación con la violencia contra las mujeres; la aprobación de medidas preventivas y punitivas concretas; el tratamiento específico de la cuestión en los casos de mujeres rurales que pueden vivir en zonas más aisladas.

Además la recomendación dedica un apartado específico a medidas para resolver la violencia en la familia, incluyendo la necesidad de aprobar sanciones penales y recursos civiles; legislación para eliminar los llamados crímenes de honor; servicios para garantizar la seguridad de las víctimas; programas de rehabilitación para los culpables; así como servicios de apoyo para las familias en la que haya habido casos de incesto o de abusos sexuales¹⁰.

Con todo ello queda confirmado que los Estados Parte de la Convención CEDAW no han asumido un texto genérico sobre igualdad sino que han ratificado una Convención que les obliga a evitar la discriminación contra las mujeres y a aprobar medidas, en este caso para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, respecto a las cuales deberán dar cuenta en los informes periódicos que presentan en Naciones Unidas cada cuatro años.

⁸ El n.º 1 de la recomendación general n.º 19 afirma: *La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.*

⁹ Léase el n.º 24 de la recomendación general n.º 19 (1992), que en el texto citado figura en la p. 64.

¹⁰ Ver el n.º 24.r) de la recomendación general n.º 19 (1992), que en el texto está en la p. 67.

Como hemos dicho, junto a la Convención, otro de los textos jurídicos aprobados fue la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer¹¹.

La Declaración no tiene la misma naturaleza jurídica que la Convención, que es un verdadero Tratado Internacional. En el caso de la Declaración, nos encontramos con un texto acordado entre todos los grupos regionales que conforman Naciones Unidas, cuya fuerza jurídica es muy limitada. Pero tiene el valor añadido de tratarse de un texto acordado con carácter universal, cosa que no puede decirse de los textos y decisiones aprobadas en el seno de las Organizaciones Internacionales de ámbito regional.

Por lo que se refiere al contenido, la gran aportación del texto de 1993 es la definición de la violencia contra las mujeres y de los tipos de violencia.

La violencia contra las mujeres es concebida en términos de violación de derechos humanos y libertades fundamentales¹² y, en ese marco, la violencia produce un resultado de daño o sufrimiento para las mujeres¹³.

A la definición de la violencia, la Declaración añade la clasificación sobre los tipos de violencia, que pueden darse en la familia, en la comunidad en general, o por parte del Estado¹⁴.

La definición y la clasificación recogidas en este texto implica que dicho concepto se refiere no solo a la violencia doméstica sino a cualquier episodio de violencia contra las mujeres, lo que confirma un cambio sustancial en la aproximación al problema: ya no se refiere a una responsabilidad individual sino a un problema de

¹¹ La Declaración fue aprobada por resolución de la Asamblea General 48/104, de 20 de diciembre de 1993.

¹² El párrafo 2 del preámbulo de la Declaración dice textualmente: *Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades, y preocupada por el descuido de larga data de protección y fomento de esos derechos y libertades en casos de violencia contra la mujer.*

¹³ El artículo 1 de la Declaración afirma: *A los efectos de la presente Declaración, por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.*

¹⁴ El artículo 2, aun a riesgo de ser extenso, merece la pena transcribirlo entero: *Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, sin limitarse a ellos: a) la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.*

orden social, que reclama la respuesta de las instituciones, de la propia Organización de Naciones Unidas y de toda la sociedad civil.

Aunque los artículos 1 y 2 de la Declaración son los más emblemáticos, no puede omitirse una referencia al artículo 3, que detalla los derechos de los que se priva a una mujer en caso de violencia; así como el artículo 4, que establece explícitamente la imposibilidad de invocar costumbres, tradición o religión para justificar la violencia contra las mujeres¹⁵, así como la obligación de elaborar planes nacionales, elaborar datos estadísticos certeros y plantear enfoques preventivos en las políticas sociales.

La única crítica abierta a la Declaración es la salvedad de las reservas del último artículo, que plantea la necesidad de respetar la legislación interna de cada Estado y de no admitir la controversia entre las propuestas de la Declaración y las disposiciones estatales¹⁶. Esta redacción diluye de algún modo los compromisos del texto, en los que claramente se pide a los Estados no invocar tradiciones ni costumbres para justificar situaciones que suponen violencia contra las mujeres, restringiendo o anulando el ejercicio de sus derechos y libertades.

En todo caso, la Convención CEDAW y la Declaración son dos instrumentos jurídicos que, con diferente naturaleza y fuerza de obligar, han supuesto la falsilla y referencia de la mayor parte de las decisiones que se han asumido en el entorno político, tanto en la comunidad internacional como en las comunidades estatales y locales.

2.1.1.2. Las medidas aprobadas desde el punto de vista político

Podemos referirnos brevemente a las disposiciones que en el ámbito político se han ido aprobando, y que como se ha señalado, se han canalizado a través de las resoluciones y de los textos aprobados en las Conferencias mundiales sobre las mujeres, convocadas por la Organización de Naciones Unidas¹⁷.

¹⁵ El artículo 4 de la Declaración afirma: *Los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer (...).*

¹⁶ El artículo 6 de la Declaración afirma: *Nada de lo enunciado en la presente Declaración afectará a disposición alguna que pueda formar parte de la legislación de un Estado o de cualquier convención, tratado o instrumento internacional vigente en ese Estado y sea conducente a la eliminación de la violencia contra la mujer.*

¹⁷ No se han incluido las medidas y trabajos que se han llevado a cabo desde la Secretaría General y a través de los fondos, programas e institutos dentro del sistema de Naciones Unidas. Sobre el particular, remito al estudio editado por el INSTRAW el año 2005 *Las Naciones Unidas y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, en el que se analiza todo el trabajo llevado a cabo dentro del sistema onusiano.

Por lo que se refiere a las resoluciones, nos remiten a 1992, cuando se aprueba por primera vez la resolución sobre la situación de las mujeres trabajadoras migratorias¹⁸. Posteriormente, en 1994 se aprueba la resolución sobre trata de mujeres, y se aprueba en la Comisión de Derechos Humanos el mandato de la Relatora Especial para la violencia contra las mujeres, lo que facilitará información sobre el tratamiento de la violencia en países concretos.

En 1997, en el seno de la tercera Comisión se introduce una resolución condenando las prácticas tradicionales contrarias a las mujeres, que tiene como respuesta la introducción de otro texto alternativo en 2000, utilizando el lenguaje y las propuestas de la Plataforma de Acción aprobada durante la IV Conferencia mundial sobre las mujeres, que se celebró en Pekín en 1995.

Durante ese mismo año 2000 se introduce una propuesta para condenar los crímenes de honor. Y la proliferación de textos en los que se introduce lenguaje sobre violencia contra las mujeres lleva a Países Bajos a intentar negociar una resolución *ómnibus* sobre violencia contra las mujeres, que absorba todas las existentes. Lamentablemente esa propuesta no prosperó, debido al recelo de muchos Estados, que perdían parte del control de la negociación si se aceptaba que Países Bajos liderara un texto conjunto. Finalmente, la falta de acuerdo sobre procedimiento y contenido motivó que el único consenso fuera la realización de un estudio sobre la situación de la violencia contra las mujeres en todo el mundo, de modo que con datos certeros, pudiera elaborarse un texto nuevo de resolución.

De momento ese proceso está ralentizado, en la medida en que ha sido presentado únicamente el índice del estudio, pero será en la actual sesión de la Asamblea General donde probablemente pueda aceptarse el informe del Secretario General, para tomar las correspondientes decisiones.

En todas las resoluciones señaladas hay dos elementos comunes: la condena de la violencia contra las mujeres como una privación de derechos humanos y la polémica sobre cuáles son los actos o amenazas que deben calificarse como violencia y cuáles aquellos que se intentan explicar o justificar en costumbres, tradiciones y prácticas de distintas áreas geográficas.

¹⁸ Se ha mantenido el término “migratorias” porque es el que figura en la versión oficial de Naciones Unidas en castellano, aunque diríamos trabajadoras emigrantes e inmigrantes.

A pesar de la falta de acuerdo en este tema, los textos que se han aprobado en las diferentes Conferencias mundiales han insertado lenguaje concreto sobre el particular, incluyendo listas o relaciones de situaciones condenables¹⁹.

En este sentido, hay que afirmar que la I Conferencia (México, 1975) y la II Conferencia (Copenhague, 1980) no dedican un área de sus compromisos a la necesidad de erradicar la violencia contra las mujeres. En el primer caso, hay algunas referencias a la prostitución y trata de mujeres, y en el segundo, propuestas similares.

Es en la III Conferencia (Nairobi, 1985) cuando se introducen dos compromisos específicos para los Estados: las formas de asistencia a las mujeres víctimas de violencia y la necesidad de fomentar y acrecentar la conciencia pública en este tema, fomentando la responsabilidad de toda la sociedad civil.

La última de las cuatro Conferencias, que tuvo lugar en Pekín en 1995, supuso la aprobación de una Plataforma de Acción en la que se incluían doce áreas de actuación. Una de ellas fue la violencia contra las mujeres.

El texto de la Plataforma confirmaba y asumía la definición sobre la violencia contra las mujeres, propuesta en la Declaración de 1993, así como los tipos y formas de violencia, en los que incluye una lista detallada de casos de violencia dentro de las familias²⁰. Pero además, la Plataforma se refirió a la situación de violencia durante los conflictos armados, en los que mujeres y niñas se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad; a la esterilización y el aborto forzado como modos de violencia; el tráfico de mujeres; así como la problemática de muchas mujeres que pertenecen a grupos minoritarios y que a veces se encuentran en situaciones de mayor riesgo de violencia contra ellas²¹.

Junto a las resoluciones y a los documentos aprobados en el marco de las Conferencias mundiales, es muy significativa la decisión de Naciones Unidas de declarar el día 25 de noviembre como Día Internacional contra la violencia contra las mujeres²². Aunque se trate de una medida simbólica, implica que en todas las regiones del mundo, los Estados y los gobiernos locales van a hacerse eco de lo que significa el

¹⁹ Los textos aprobados en las cuatro Conferencias celebradas hasta el momento fueron editados por el Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) en la serie documentos, n.º 26, Madrid, 1999.

²⁰ Léase los n.º 112 y 113 del texto de la Plataforma aprobada en Pekín.

²¹ Ver el n.º 116 del texto de la Plataforma, que menciona entre otras a las mujeres indígenas, a las pobres, trabajadoras emigrantes, indigentes, niñas, discapacitadas, mayores, presas, desplazadas...etc.

²² Resolución de la Asamblea General 54/134, de diciembre de 1999.

día y, sobre todo, se puede fomentar una mayor sensibilización en los medios de comunicación y en toda la sociedad civil.

Aunque el trabajo de Naciones Unidas haya sido reiteradamente criticado desde muchas instancias, lo cierto es que es importante haber conseguido un consenso generalizado sobre la importancia que tiene asegurar la igualdad para las mujeres; y sobre la necesidad de abordar la violencia contra las mujeres como un problema social y de derechos humanos.

2.1.2. EL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa ha aportado aproximaciones positivas a la cuestión que está siendo objeto de análisis, dentro del ámbito de las competencias que le son propias. No se puede olvidar que el Consejo de Europa agrupa a Estados de la Europa Oriental y Occidental, con el objetivo de trabajar a favor de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Esta composición enriquece los debates del Consejo puesto que estamos considerando Estados con sistemas jurídicos diferentes y con una tradición histórica y política muy variada.

También en el Consejo de Europa resulta válida la distinción entre las medidas o actuaciones realizadas desde el punto de vista político y desde el punto de vista jurídico.

En el caso de los instrumentos jurídicos, el texto base del Consejo es el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

El artículo 14 del Convenio consagra la no discriminación como fórmula que inicialmente se utilizó para aplicar al ejercicio de los derechos reconocidos en el Convenio, pero ha sido ampliada con la aprobación del Protocolo n.º 12 sobre el derecho a la igualdad.

En el caso del Consejo de Europa no ha sucedido como en Naciones Unidas, que desde el Comité que revisa el cumplimiento del Convenio se han dado sugerencias y recomendaciones para la aplicación de la igualdad en el caso concreto de episodios de violencia.

El Consejo de Europa ha sido quizás más generalista en este sentido, y ha optado por el desarrollo de propuestas políticas y debates ideológicos, antes que perfilar la interpretación del Convenio en materia de violencia contra las mujeres.

Por otra parte, el mecanismo del Comité CEDAW es impensable en el caso del Convenio, que prevé la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de modo que nos encontramos en el marco jurisdiccional, bien alejado de la recomendación general a la que nos hemos referido al examinar el caso de Naciones Unidas.

El Consejo de Europa inicia el proceso en materia de violencia con la Recomendación que su Consejo de Ministros aprobó en 1985, dando una serie de pautas sobre el modo en que los Estados debían abordar el problema²³. En dicha Recomendación se planteaba un doble enfoque, de prevención y represión, que llevaba consigo medidas de política social y medidas jurídicas²⁴.

Ese mismo año 1985, el Consejo de Europa aprobó la Resolución sobre la igualdad entre mujeres y hombres, en la que explícitamente solicitaba medidas legales para prever demandas judiciales para todos los tipos de agresiones y abusos cometidos contra mujeres, incluyendo en el propio hogar. Posteriormente, en 1990 aprobó la Recomendación sobre la violencia en el interior de las familias, que contenía algunas de las sugerencias aprobadas después en materia de violencia contra las mujeres.

El Consejo de Europa ha convocado dos eventos en los que explícitamente ha habido un pronunciamiento político respecto a la violencia contra las mujeres.

El primero, la III Conferencia ministerial de igualdad, convocada en Roma en 1993, que reunió a todos los Ministerios de Igualdad del Consejo de Europa. En aquella Conferencia hubo una condena explícita de todas las formas de violencia contra las mujeres. Pero, junto a ello, se consiguió el compromiso de elaborar unas pautas para los planes nacionales que los Estados se obligaban a elaborar en torno a esta materia.

La declaración aprobada en Roma facilitó la convocatoria de seminarios y grupos específicos para articular los argumentos a utilizar en las políticas públicas a aprobar por parte de los Estados. Como consecuencia, pudo elaborarse dentro de las competencias del Comité Director para la igualdad entre mujeres y hombres (CDEG) el Plan de Acción contra la violencia hacia las mujeres, publicado el 25 de junio de 1997.

Junto a ello, la Conferencia de Roma también sirvió para subrayar la importancia de los instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos, algunos de los cuales tienen su incidencia en el tratamiento de la violencia contra las mujeres.

²³ Citada en la ficha temática que, con el título *La violencia hacia las mujeres*, editó en 1997 la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, FEMM 101 ES.

²⁴ *Ibidem*, p.8.

Antes de aprobar el Plan de 1997, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Recomendación relativa a la trata de mujeres y la prostitución forzada en los Estados miembros del Consejo de Europa²⁵, que no fue incluida en el Plan de Acción y que ha merecido un tratamiento independiente.

La voluntad política se confirmó unos meses más tarde en la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en 1997. Podría decirse que fueron dos los logros de aquella Cumbre. El primero, el compromiso de combatir la violencia y toda forma de explotación sexual de las mujeres. Y, junto a ello, la decisión de debatir la posibilidad de elaborar un instrumento jurídico específico para garantizar la igualdad y, en consecuencia, para la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres.

El problema principal planteado era el de conciliar la universalidad en la titularidad de los derechos humanos con un instrumento que solo podría utilizarse respecto a un sector de la población.

Finalmente se optó por remitir el debate al Comité de Derechos Humanos, que concluyó con la redacción de un Protocolo en el que se amplía la lectura del artículo 14 del Convenio Europeo. De manera que si el artículo 14 garantiza la igualdad y la no discriminación en el ejercicio de los derechos reconocidos en el Convenio²⁶, el Protocolo aprobado garantiza la igualdad y la no discriminación en el ejercicio de los derechos y libertades, aunque en algún caso podamos encontrarnos con algún derecho social o económico no reconocido en el Convenio²⁷.

Sin embargo, esta ampliación no significa de modo autónomo que política o jurídicamente se haya llevado a cabo un análisis detallado de la situación de violencia contra las mujeres en el Consejo de Europa. Como ya ha dicho, se han celebrado seminarios y grupos de debate sobre el particular, pero en el ámbito del Consejo las respuestas (al menos, las explícitamente jurídicas) han quedado dentro de los mecanismos existentes.

2.1.3. LA UNIÓN EUROPEA

²⁵ Recomendación 1325 (1997).

²⁶ El artículo 14 del Convenio afirma: *El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.*

²⁷ La convicción de que el Convenio se refería sobre todo a los derechos políticos y civiles hizo que los Estados del Consejo de Europa negociaran la Carta Social Europea, aprobada en 1960, con el reconocimiento expreso de los derechos económicos, sociales y culturales.

El marco de la Unión Europea difiere sustancialmente del propio del Consejo de Europa, empezando por las competencias para actuar.

Habría que iniciar el análisis teniendo en cuenta que la igualdad entre mujeres y hombres está reconocida como uno de los objetivos de la Unión Europea, tras las últimas reformas de los Tratados. En su origen, las cuestiones relativas al ejercicio de los derechos humanos por parte de las mujeres quedaban bajo el paraguas de las políticas de empleo de la Unión. Tras el proceso de reforma y la aprobación del Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea opta por la igualdad en el artículo 2 y por las medidas legales contra la discriminación en el artículo 13.

Ciertamente, las competencias comunitarias han estado centradas en el campo laboral y en la protección social. El hecho de no contar con una legislación común en materia de igualdad y de violencia ha condicionado muchas de las posiciones comunitarias en foros universales, como es el caso de la Organización de Naciones Unidas.

Al margen de los esfuerzos por mantener una posición común, lo cierto es que la ampliación del marco comunitario, pasando de quince a veinticinco Estados, y las consecuencias prácticas de las políticas y legislación comunitaria en empleo, pero también en inclusión social y en otros ámbitos, han motivado y condicionado el trabajo de los últimos años.

Hay que recordar que el Parlamento Europeo inicia en 1986 un proceso de elaboración de resoluciones sobre las agresiones a las mujeres²⁸, la pornografía²⁹, las violaciones de las libertades y derechos fundamentales de las mujeres³⁰, y la trata de personas³¹. Este proceso, influido por los eventos internacionales en los que se reclama el ejercicio de derechos y libertades para las mujeres, concluye con la Resolución sobre la violación de los derechos humanos en el caso de las mujeres³². La Resolución reafirmaba, utilizando el lenguaje de la Conferencia mundial de Derechos Humanos de 1993, que los derechos de las mujeres constituyen una parte inalienable, íntegra e indisociable de los derechos universales de la persona, de modo que los derechos de las mujeres son parte integrante de los derechos humanos.

²⁸ DOCE 176, de 14 de Julio de 1986, p.73.

²⁹ DOCE 20 de 24 de enero de 1994, p. 546.

³⁰ DOCE 205 de 25 de Julio de 1994, p. 489.

³¹ DOCE 32 de 5 de febrero de 1996, p. 88.

³² Resolución del Parlamento europeo sobre la violación de los derechos de las mujeres, DOCE 115, de 14 de abril de 1997, p.172.

Sobre ese marco, en septiembre de 1997 se aprueba la Resolución³³ por la que se inicia la denominada Campaña *Tolerancia Cero*. La Resolución invita a los Estados a elaborar legislación específica para proteger a las víctimas de violencia basada en el sexo; pide acuerdos para elaborar datos estadísticos conjuntos; subraya la importancia de un trabajo coordinado dentro de la Unión; y –entre otras muchas cosas– recomienda las iniciativas con un enfoque integrado en el que colaboren los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales.

Junto a una detallada relación de actuaciones, la misma Resolución pide la designación del año 1999 como «Año europeo contra la violencia hacia las mujeres»³⁴.

Unos meses después de aprobada la Resolución del Parlamento Europeo, en 1998, España –que fue un país pionero en el reconocimiento del problema y en la elaboración de medidas– convoca a todos los Estados miembros para la celebración de la Conferencia Europea de seguimiento de los compromisos asumidos en Pekín. En ese foro, la Unión decide unánimemente solicitar a Naciones Unidas la proclamación del 25 de noviembre como Día Internacional para la eliminación de la Violencia contra las mujeres, como de hecho sucedió durante la sesión de la Asamblea General en diciembre de 1999³⁵.

Desde el punto de vista sustantivo, la Resolución de 1997 establece el ámbito de la violencia, incluyendo malos tratos, agresiones físicas, mutilaciones genitales y sexuales, incesto, acoso sexual, abuso sexual, trata de mujeres y violaciones³⁶. El texto también confirma que la violencia refleja el desequilibrio en las relaciones de poder y supone un obstáculo para superar las desigualdades en la sociedad. Por ello se solicita el reconocimiento de las figuras delictivas necesarias allí donde todavía no estén regulados los actos de violencia contra las mujeres; el establecimiento de servicios para las mujeres víctimas de violencia; la formación de las personas que participan en la ayuda a las mujeres; la colaboración con las organizaciones no gubernamentales y un largo etcétera.

³³ La Resolución sobre *Una campaña europea sobre Tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres*, consta en las Actas del 16 de septiembre de 1997.

³⁴ Ver n.º 33 de la Resolución citada.

³⁵ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 54/134, de diciembre de 1999.

³⁶ Ver párrafo C del preámbulo de la Resolución.

En todo este camino, las otras instituciones comunitarias no han permanecido ajenas al trabajo del Parlamento y por ello se aprobó el Programa Daphne³⁷, cuya segunda fase está actualmente en vigor para el periodo 2004/2008.

Lamentablemente se ha incluido en un mismo programa la lucha contra la violencia ejercida contra niños, adolescentes y mujeres, quizás omitiendo que estamos tratando a tres colectivos con perfiles, circunstancias y situaciones muy dispares.

En cualquier caso, el proceso del compromiso político dentro de la Unión ha seguido su curso. España, siguiendo la línea de actuación a la que nos hemos referido, propuso la celebración de la Conferencia de Ministros/as de Igualdad, durante el semestre de la presidencia de turno de la Unión Europea, en febrero de 2002.

La Conferencia, que se celebró en Santiago de Compostela, actuó sobre la base de un documento de debate, preparado por la Presidencia, en el que se articulaban cuatro grandes áreas de actuación: la prevención de la violencia a través de las campañas de sensibilización³⁸; la prevención de la violencia desde la escuela; la protección de las víctimas y la condena de los agresores; y el acoso moral en el trabajo como forma de violencia contra las mujeres.

Sobre estas bases, las personas que participaron en la Conferencia aprobaron un comunicado en el que pueden destacarse varias propuestas: la necesidad de consensuar definiciones y criterios comunes de los tipos de violencia y mejorar las estadísticas para conseguir información homogénea entre los socios de la Unión; evaluar la eficacia de las medidas aprobadas hasta ese momento; incrementar la cooperación entre los organismos públicos y privados; y mejorar y aumentar el incremento de buenas prácticas entre los Estados de la Unión³⁹.

En los meses de la presidencia española también se remitió a todos los Estados miembros un cuestionario para detectar los avances en Europea desde la IV Conferencia mundial sobre las mujeres (Pekín, 1995) y elaborar criterios para seleccionar buenas prácticas. El estudio fue presentado a los Consejos de Ministros de Empleo y Política Social (junio 2002), Educación y Juventud (mayo 2002); Justicia e Interior (junio 2002) y Sanidad (junio 2002), en un esfuerzo por integrar la perspectiva de género atendiendo a una cuestión grave en la sociedad europea.

³⁷ El Programa DAPHNE fue consecuencia de la Decisión 803/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 (DOCE de 30 abril 2004).

³⁸ Un balance de las decisiones aprobadas y del proceso fue publicado con el título *La violencia ejercida contra las mujeres* en la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, n.º 42, pp. 227-ss.

³⁹ *Ibidem*, p. 228-229.

El estudio contenía una conceptualización de los tres tipos de violencia: doméstica, sexual y violencia en el trabajo (acoso moral y acoso sexual). Junto a los argumentos para explicarlo, contenía también datos significativos⁴⁰.

De los quince socios en aquel momento en la Unión, cuatro tenían una ley integral, lo que suponía el 27% del total; once de los quince socios contaban con un plan de acción, lo que significa que optaban por este sistema el 73% del total; y, finalmente, tres de los quince tenían sendos instrumentos, ley y plan.

Sin embargo, lo alarmante era que sólo siete de los quince socios consideraba la violencia doméstica como delito y sólo cinco habían incluido en la legislación penal la violencia psicológica y sexual. La alarma se dispara porque estamos tratando un sector geográfico de países avanzados, con sistemas democráticos en los que las mujeres tienen reconocidos sus derechos en igualdad de condiciones y, sobre todo, estamos centrados en un ámbito territorial en el que hay instrumentos jurídicos ratificados para eliminar y combatir la violencia contra las mujeres. Sin embargo, la situación confirma la insuficiencia de las medidas europeas.

Desde entonces ha habido cambios en algunas de las fotografías de los Estados de la Unión. Para empezar, después de la ampliación no son quince sino veinticinco Estados los que participan en la construcción y el desarrollo europeo.

Con todo, muchas de las medidas propuestas en las instituciones europeas han estado dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo, la protección social y la vida laboral. Sin embargo, acaba de ser aprobado el denominado Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea (2006-2010)⁴¹. El Plan incluye por primera vez un apartado dedicado a la erradicación de todas las formas de violencia de género. En este apartado se ha contemplado la necesidad de poner todos los medios para erradicar la mutilación genital femenina, así como los matrimonios forzados, que son violaciones del derecho fundamental a la vida, la seguridad, la libertad, la dignidad y la integridad física y emocional. Para luchar contra la trata de mujeres, la Comisión propone también la penalización del tráfico de mujeres y la aprobación de medidas para reducir la demanda de seres humanos con fines de explotación sexual.

⁴⁰ Los datos están extraídos del propio estudio, coordinado desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que fue distribuido a los Estados miembros con el título *Estudio de las medidas adoptadas por los Estados Miembros de la Unión Europea para luchar contra la violencia hacia las mujeres* y facilitado a través de la página web del Ministerio: www.mtas.es.

⁴¹ El texto del Plan se encuentra en la Web de la Unión Europea: www.eu.org.

Con todo, la Unión Europea ha tenido algunas limitaciones en la elaboración de legislación conjunta en materia de violencia contra las mujeres. Pero, a pesar de ello, es obvia la voluntad política de actuar en este campo para remover todos los obstáculos para la construcción de una sociedad europea.

2.2. Leyes sobre violencia de género en Latinoamérica

2.2.1. INTRODUCCIÓN. CONTEXTO SOCIO-CULTURAL DE LAS LEYES LATINOAMERICANAS

Si hubiera que generalizar acerca de la situación de las mujeres en América Latina en la segunda parte del siglo XX, tres serían las características que, con los rasgos propios de cada país, podrían definirla: pobreza, incultura y sumisión respecto al varón. Se hallan, además, tan interrelacionadas que resulta difícil decidir cual de ellas tiene una mayor influencia.

Por lo que respecta a la pobreza, de sus dos tipos básicos, la urbana y la rural, es la segunda la que se da mayoritariamente en esta zona, con unos trazos definitorios: vinculación al campo; aislamiento económico, comunicativo y social; mínima provisión de servicios sociales (estatales y privados); y escasa educación, con un alto índice de analfabetismo. El mapa de la pobreza coincide, además, con el de áreas que han sufrido deterioros ambientales, causados ya sea por desastres naturales ya por largos conflictos armados, cuando no por la más brutal especulación económica.

Pero, la pobreza no solo es significativa en cuanto a carencia de bienes sino que actúa como barrera que dificulta la toma de decisiones y por supuesto, el acceso al poder. En las zonas rurales la geografía física y humana acentúa éstas carencias. En este contexto, aunque carecemos de estadísticas que estudien con fiabilidad la diferencia de oportunidades dadas a hombres y mujeres, numerosos indicadores permiten deducir que el impacto de la pobreza en las mujeres es más severo.

En cuanto a la incultura como elemento condicionante de la situación de la mujer en América Latina, no puede sorprender: todas las circunstancias socioeconómicas dificultan gravemente, cuando no impiden la escolarización femenina. Así, se calcula que en el período en que se dictaron las leyes que comentamos después, solo el 28% de las mujeres poseía una escolarización completa y las altas cifras de analfabetismo real y funcional dificultaban gravemente cualquier posibilidad de promoción social y laboral. Y aunque con posterioridad ha disminuido el nivel de

analfabetismo (UNESCO 2005), todavía los países y las familias consideran un riesgo invertir en educación femenina, ya que la edad nupcial ronda los dieciocho años y aún esta escasa inversión “dificultaría” la reducción de la pobreza de los hogares y el mejoramiento de la productividad, e incidirá en la reducción de la fecundidad.

Con todo ello, los ingresos de las mujeres (CEPAL, 2004) sólo alcanzan el 68% de los ingresos masculinos. En la comparación por estamentos las más discriminadas económicamente son las más educadas; ya que sus salarios son el 67,2 % menos que los varones y en el parangón por edades las únicas que cobran el 0,9% más que los chicos son las adolescentes de 10-12 años (CEPAL, 2002).

A las nefastas condiciones económicas y educacionales hay que añadir el fuerte patriarcalismo que, con el militarismo o paramilitarismo imperantes en muchos países de la zona, obstaculizan la escasa autonomía femenina y fomentan su sumisión al padre o al marido.

Y, sin embargo, otros agentes sociales se han de tomar en consideración: las organizaciones feministas e indígenas. Entre las primeras hay que señalar grupos de mujeres con cariz político-social que, actuando muchas veces desde la clandestinidad y otras participando abiertamente en política, han sido las verdaderas movilizadoras sociales y las que han hecho posible, en buena medida, el surgimiento de leyes antiviolencia contra la mujer.

El indigenismo es una cuestión que va también de la mano de muchos movimientos de promoción de las mujeres. Frente a las tradiciones colonizadoras que trajeron a estos países ideas de infravaloración femenina y leyes que discriminaban a la mujer, las comunidades indígenas reconocen el papel fundamental de la mujer en sus comunidades. Es por ello que grupos femeninos de diversas etnias, apoyados por organismos como la OIT (Convención 169) o Programas de Naciones Unidas (Land Reform 2000), han venido luchando, desde de su doble marginación, por la supervivencia de sus tradiciones y de su identidad cultural.

Es en este contexto en el que hemos de estudiar las principales normas sancionadoras de la violencia de género en la región. Algunos datos, aunque puntuales y necesariamente parciales, son terriblemente reveladores: Amnistía Internacional afirma que, entre septiembre de 2000 y diciembre de 2001, en El Salvador murieron asesinadas 134 mujeres, el 98% a manos de sus esposos o parejas. La relatora de la ONU habla de la prostitución de indígenas por la fuerza, señalando las regiones de Chinuhua Puebla y D. F. (México) como las regiones de mayor agresión y violencia doméstica en 2004. La

misma relatora reprendió el año pasado a Guatemala por convertirse en el país con mayor violencia sexual. La trata de mujeres se ha convertido el mayor negocio (por encima de las drogas y las armas) en los últimos años, siendo la zona caribeña, según las organizaciones internacionales, uno de los focos de “exportación” de jóvenes a Europa. Los periódicos hablan de las mujeres desaparecidas y de los cadáveres que muestran signos de violencia en Ciudad Juárez o en Guatemala, de la trata de blancas de Brasil, Colombia o la República Dominicana, de matrimonios acordados antes del nacimiento, de madres adolescentes violadas por sus familias.

La sumisión forzada crea vergüenza y el autodesprecio lleva a la automarginación. Esto es lo que ocurre en Latinoamérica y no pueden mostrarnos las estadísticas.

2.2.2. CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, «CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA» (9 DE JUNIO DE 1994)

La “Declaración sobre la discriminación de la Mujer”, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2263, de 7 de noviembre de 1967), “teniendo presente la importancia de la contribución de la mujer a la vida social, política, económica y cultural así como su función en la familia y especialmente en la educación de los hijos”, refrenda la adopción de tres notas que han de transversalizar todas las leyes de género que surjan a partir de entonces: la contribución femenina al progreso; la función familiar de la mujer; y la labor educativa de las madres.

A partir de ese momento, se dice, “la mujer tendrá los mismos derechos que el hombre”, y las leyes lo promulgarán, “sin perjuicio de la salvaguarda de la unidad y armonía de la familia, que sigue siendo la unidad básica de toda sociedad”; por ello, “se encarece a los gobiernos” a que “hagan cuanto esté de su parte para promover la aplicación de los principios contenidos en ésta Declaración”.

En 1975, en plena efervescencia reivindicativa y de proyectos legislativos, se reunió la Convención Iberoamericana en Belém do Pará (Brasil), decidida a llevar a cabo tales mandatos. La Convención es, pues, fruto de la “Declaración de 1967” y también de la “Convención de la ONU para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, entonces en gestación; esta última cita también, entre sus documentos-base, la “Declaración sobre la erradicación de la Violencia de la Mujer” adoptada por la

vigésimo quinta “Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres que conviene en que la Violencia contra la Mujer [...] trasciende todos los sectores de la sociedad [y] afecta negativamente sus propias bases”

Se define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta basada en su género que causa muerte o daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la Mujer, tanto en ámbito público como privado”. Tal vez no sea la primera definición al respecto, pero si es una de las más completas, ya que señala su origen: el género; tipifica sus formas: física, psicológica y sexual; y advierte de que puede darse en ambos ámbitos: público y privado.

Por lo demás, la Convención no hace más que enumerar los derechos que la Declaración de Derecho Humanos ya había concedido a la mujer en tanto que miembro de la humanidad —derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad, derecho a la profesión de creencias religiosas o políticas y a la libre expresión y asociación— y proclamar abiertamente la igualdad “de la protección de la ley y ante la ley” y “de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos incluyendo la toma de decisiones”.

Con todo, la Convención vino a abrir el paso a las diferentes leyes nacionales que veremos a continuación, que, defendiendo la familia como base social, velan para que en ella no se den conductas violentas de ningún tipo y propician un lento cambio de las costumbres. No obstante, no puede olvidarse que, todavía hoy, si bien todas estas normas llevan a cabo el primer mandato de la ONU: normativizar, no garantizan en absoluto el segundo: “promover su aplicación”.

En conclusión, la “Declaración de Belém do Pará” es pues una ley marco que, aunque fue ratificada por todos los Estados de América Latina y el Caribe sin excepción, treinta años después de su promulgación resulta patriarcal, tutelar y escasa y, lo que es peor, también incumplida. Resulta ser, únicamente, una declaración de “buenas intenciones”.

2.2.3. LEYES DE LATINOAMÉRICA

2.2.3.1. Argentina

LEY 24417, DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR (3 de enero de 1995).

Es una ley destinada a “toda persona” de la familia; no es, por tanto, una ley que proteja exclusivamente a mujeres, niños o personas con minusvalías; y las defiende exclusivamente del “maltrato físico o psicológico”. Se trata de una ley oscura, escasa, generalista y familiar (incluyendo, no obstante, las familias extralegales): no habla de violencia específica contra la mujer (prostitución, violación, aborto); no trata tampoco sobre la pornografía ni los abusos sexuales a niños/as o a adolescentes; no prevé presupuestos ni instituciones encargadas de llevar a cabo su cumplimiento o de prestar ayuda social a las víctimas; las penas son bajas e inconcretas.

No obstante, se espera la próxima promulgación de una ley que ponga al día la legislación sobre violencia e igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta las opiniones del movimiento feminista.

2.2.3.2. Bolivia

LEY CONTRA LA VIOLENCIA EN LA FAMILIA O DOMESTICA (13 de diciembre de 1995).

Se trata también de una Ley generalista, que protege a mujeres, menores y discapacitados. Alude a los “derechos y protección de la mujer dentro de la familia evitando discriminación y violencia”; protege especialmente a las “mujeres embarazadas”; urge al estudio de las causas y consecuencias de la “violencia en la familia”; y prevé una institución denominada “Brigadas de protección a la familia”. Por lo demás, recomienda el inventario de bienes en los procesos de tipo matrimonial e insiste en el respecto a la intimidad de la víctima.

Aunque no puede calificarse como una norma feminista, se trata de un texto más completo que la posterior LEY DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL (núm. 2033, de 29 de octubre de 1999), sobre todo si tenemos en cuenta que a la publicación de la primera ya se estaba preparando la segunda.

2.2.3.3. Brasil

Brasil se regía en la materia por la Convención de Belém do Pará hasta la promulgación del “Decreto de 2002, de Eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer”. El Decreto se ocupa de todas las situaciones

discriminatorias: pobreza de género, salud, educación... y reconoce el importante papel de la mujer en la familia y la nación, independientemente de su estado civil.

Su finalidad es modificar los obstáculos culturales mediante la consecución de ambiciosos objetivos: educación totalmente igualitaria, participación política plena, sanidad adecuada, igualdad laboral en oportunidades y salario, evitando las discriminaciones por maternidad, igualdad social (beneficios familiares, créditos estatales...) e igualdad jurídica (total capacidad legal y decisoria, matrimonio, divorcio...). Dedicada además especial atención a la mujer en el ámbito rural.

Entre sus aspectos positivos cuenta con que contempla todos los aspectos de la igualdad hombre/mujer previstos en las Declaraciones de Derechos Humanos; entre los negativos, se ha de apuntar su carácter excesivamente generalista y utópico y su falta de previsión respecto de financiación adecuada o de organizaciones públicas que garantizaran su cumplimiento.

Por lo que respecta a la “Ley contra la violencia de la mujer”, inspirada en principios sociales e influenciada por otras leyes españolas e hispanoamericanas, aborda diversos ámbitos institucionales (educación, salud, trabajo, acoso escolar y laboral, etc.). En ella la mujer es considerada, con arreglo a las leyes internacionales, como ciudadana, con los mismos derechos que el hombre. Más que una ley “proteccionista”, puede considerarse de carácter preventivo y formativo, a pesar de su marcado contenido penal. Esta ley agilizará los procesos de creación y distribución en el país de diferentes instituciones estatales que velarán por su cumplimiento y atenderán las demandas y denuncias de las mujeres. La primera de estas instituciones por su implantación será el Juzgado Especial de Violencia Doméstica y Familiar.

2.2.3.4. Colombia

LEY 294 POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN NORMAS PARA PREVENIR, REMEDIAR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (16 de julio de 1996).

LEY 575 POR LA QUE SE REFORMA PARCIALMENTE LA LEY 294 DE 1996 (de 9 de febrero de febrero de 2000; publicada el 11/02/00).

La Ley de 1996 pretende dar un “tratamiento integral” a la violencia familiar, por lo que sólo define y reconoce los derechos de tal institución. Es por ello que insta a proteger a todos los miembros de la familia, con especial atención a los niños, de todo tipo de violencia, ignorando los problemas específicos de las mujeres.

Incluye medidas sociales como la reeducación de los violentos; las indemnizaciones y el pago de daños médicos, psicológicos, económicos; así como la protección adecuada en casos graves.

Se crean además: el “Instituto colombiano de Bienestar Familiar”, encargado de elaborar planes y programas al respecto y de evidenciar con datos los logros; y toda una estructura judicial y policial específica: Juez de familias, Comisario de familia, Conciliador en equidad, Defensor de familia. Su mayor novedad es, quizás, la inmediatez del castigo cuando la mediación del conciliador no ha logrado efecto.

2.2.3.5. Costa Rica

LEY 7586 CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (1996).

En diciembre de 1994 se aprobó la LEY CONTRA EL HOSTIGAMIENTO SEXUAL EN LA DOCENCIA Y EL EMPLEO que tiene como objetivo "prohibir y sancionar el acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón de sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y de docencia".

Con posterioridad, en octubre de 1995, el Estado costarricense ratificó la Convención de Belem-do-Pará) que, como hemos visto, insta a los Estados firmantes a adoptar medidas urgentes y efectivas para proteger a las mujeres de mayores violaciones y atropellos. La LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMESTICA es un primer paso en esta dirección.

Esta Ley condena la violencia intrafamiliar como práctica social destructiva y ratifica que, frente a la agresión, las personas afectadas cuentan con el respaldo del Estado y la justicia. Contempla 18 medidas de protección que pueden solicitar las personas afectadas por la violencia intrafamiliar, a fin de interrumpir el ciclo de violencia y abrir un espacio de distensión en el seno familiar que permita redefinir las estrategias y condiciones para la convivencia futura. La Ley ha sido modificada por varias normas posteriores.

2.2.3.6. Chile

LEY 20.066 DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (de 7 de octubre de 2005).

Tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas de la misma. A pesar de los arduos trabajos de grupos feministas y ONG durante el periodo dictatorial, no se logró su promulgación hasta septiembre de 2005 y aparece como ley tardía y con más carencias que la española.

Tipifica como delitos los malos tratos a “consortes” (sin especificar sexo), hijos y personas discapacitadas, así como las sanciones penales a los maltratadores y los medios de protección social a las víctimas. Pero no se refiere a la violencia sexual contra la mujer (acoso, violencia, mediática), ni contra los hijos o mayores discapacitados.

Prevé, entre los medios de erradicación de la violencia, la elaboración de planes y programas, informes y registros de datos así como la capacitación de funcionarios judiciales y policiales. También crea —y esto es importante en una ley familiar— un organismo central para su implantación, el “Servicio Nacional de la Mujer”, aunque no lo dota de presupuestos.

En la actualidad se prepara un proyecto de “Ley de Parejas”, que tipifica e intenta normalizar las uniones heterosexuales y homosexuales, no legales hasta el momento.

2.2.3.7. Ecuador

LEY 103 CONTRA LA VIOLENCIA A LA MUJER Y A LA FAMILIA (1995).

Se fija como objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia.

Es una ley contra la violencia en todas sus formas (incluida la libertad de elección de pareja, violación...), de todo miembro de la familia, incluyendo parejas anteriores no institucionales

Señala con precisión las instituciones competentes para intervenir: Jueces de familia, Comisarios de la mujer y la familia y Tribunales de lo penal. Crea además la “Dirección general de la Mujer”, financiada por el gobierno y “otras fuentes” (ONG)

Prevé elementos de ayuda social a los agredidos (albergues...) así como programas de capacitación para funcionarios, bancos de datos, etc.

Es una ley que, aunque generalista, atiende problemas específicos de la mujer y es, en conjunto, bastante precisa.

2.2.3.8. El Salvador

LEY CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (Decreto 902).

La ley establece mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, en las relaciones entre sus miembros o en cualquier otra relación interpersonal de dichos miembros, compartan o no la misma vivienda.

Contempla la violencia física, psicológica, sexual pero no la económica ni laboral y para ello usa dos reglas básicas: la protección de las víctimas y la rehabilitación de los agresores. Los medios en que se apoya son, básicamente, de carácter educativo (campañas, investigaciones, mecanismos públicos) y preventivo (leyes, creación de una División de Policía de la Familia...). Se detallan minuciosamente los procedimientos de denuncia y las medidas protectoras de las víctimas, así como los organismos estatales encargados de aplicarlos: los Ministerios públicos (procuraduría general), la Seguridad Pública, los Tribunales de familia y paz y otras instituciones, como ONG.

Pero la Ley carece de un presupuesto adecuado y, sobre todo, de instituciones especiales que velen por los derechos de la mujer, lo que dificulta gravemente su cumplimiento real. Tampoco se prevén los medios por los que la mujer puede escapar a estas circunstancias negativas (instituciones, planes de empleo...)

2.2.3.9. Guatemala

LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (de 24 de octubre de 1996).

Es una ley que, partiendo de la desigualdad de amparo de los miembros de la familia y apoyándose en las directrices de la Convención Iberoamericana, intenta protegerles, a todos por igual, de todo tipo de violencia, incluida la económica.

Crea dos nuevos organismos dedicados exclusivamente a la mujer, que aparece como el sujeto familiar más desfavorecido: Fiscalía de la Mujer (dependiente del

Ministerio Público) y Unidad de Derechos de la Mujer (dependiente de la Procuraduría de la Nación). Se establecen además los denominados Juzgados de familia; los Bufetes populares; y los Procuradores de Derechos Humanos. La policía y otros organismos deberán encargarse de la creación de registros y estadísticas; y se prevé la realización de Planes, programas y otros medios educativos tanto del funcionariado como del resto de la población.

Se establecen medios de protección social, dedicando especial atención a los aspectos económicos (uso cautelar de bienes e instrumentos de trabajo de la víctima, obligaciones alimentarias, etc.) y el Estado se constituye, explícitamente, en garante del cumplimiento de esta ley. Y, sin embargo, no garantiza la evitación de esta violencia, ya que no prevé los medios para que la mujer tenga mejores condiciones culturales, sanitarias y laborales.

Como ya hemos apuntado, en la última sesión de la Comisión de la ONU sobre la violencia contra la Mujer, la relatora criticó duramente al Gobierno por su actitud negligente frente a temas clave como los feminicidios, la trata de bebés y la prostitución y trata de mujeres. Haciéndose eco de ello, grupos feministas y progresistas y ONG del país han pedido al Gobierno la tipificación de los delitos de feminicidio y una nueva y clara normativa penal que ayude a extirpar estas lacras sociales.

2.2.3.10. Honduras

LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (Decreto 132-97) (Enero de 2004).

Parte de unas consideraciones básicas: el valor de la persona, la igualdad humana y la protección a la familia, aludiendo a normas internacionales, especialmente a la Convención Iberoamericana; y trata explícitamente la protección de la mujer ante toda clase de violencia, partiendo de su desigualdad de poder social y familiar respecto del hombre.

Estipula claramente las medidas asistenciales de los servicios públicos interrelacionados (justicia, sanidad...) y se detallan los principios a los que éstos deberán atenerse: acción pública, gratuidad, celeridad y secreto. Se detallan también los organismos competentes: Juzgados Especiales y Ministerio Público; y se prevé, así mismo, la intervención de ONG y comunicadores sociales y la creación de planes

nacionales de capacitación funcionarios.

2.2.3.11. México

LEY DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR (Gaceta Oficial del Distrito Federal de 8 de julio de 1996; Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 1996).

Se trata de una ley asistencial, para todos los miembros de la familia, en la que el Estado se compromete explícitamente a su difusión, a la capacitación de los funcionarios pertinentes y a vigilar y garantizar su cumplimiento. A tal efecto, se especifican los organismos estatales encargados: la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud Pública, y el Consejo de Asistencia y prevención de violencia familiar (que dispondrá, a su vez, de Consejos Territoriales). Este último será el encargado de la “elaboración de programas, fomento, evaluación, informes y estrategias de aplicación y cumplimiento de la ley” que incluye entre otros medios: la reeducación de agresores, la atención a las víctimas por profesionales acreditados y la mediación por parte de personal técnico.

Sin embargo, quedan sin especificar otras medidas de protección social a la víctima, la sanción a los inculpados y el establecimiento de Planes futuros de mejora para la mujer.

2.2.3.12. Nicaragua

LEY 230 DE REFORMAS Y ADICIONES AL CÓDIGO PENAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (9 de octubre 1996).

No es, en realidad, una ley con carácter unitario, sino que trata de una serie de “reformas” y “adiciones” al Código Penal para la evitación de la violencia familiar. Por ello se considera escasa e inespecífica. Prácticamente se limita a detallar las penas económicas (no las penales, incluidas en el Código) por lesiones y a enumerar las medidas de protección de la seguridad de las víctimas, que son las clásicas

No tipifica la violencia de que se trata, ni los delitos concretos; ni prevé ayudas ni medios para la evitación de este tipo de violencia.

2.2.3.13. Panamá

LEY 27 SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y MALTRATO A MENORES (de 16 de junio de 1995).

Es en realidad una adición al Código Penal en la que se precisan sanciones por lesiones y maltratos. Se considera como órganos competentes en estos casos a los Ministerios de Salud y Público.

En 2001 se ha procedido a la reforma de la Ley (tomando el nombre de Ley Intrafamiliar), tratando de lograr la armonía entre los miembros de la familia y de protegerlos de “formas abusivas”, que incluyen “cualquier tipo de daño”. Insiste, sobre todo, en los casos de maltrato de menores.

No se trata, por tanto, en ninguno de ambos casos, de leyes que protejan a la mujer, ni se contemplan las desigualdades de género; son, en definitiva, leyes vagas, generalistas e imprecisas.

2.2.3.14. Paraguay

LEY 1600 CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (de 21 de septiembre de 2000).

Pretende proteger a toda persona frente a la violencia física y psicológica. No obstante, crea la “Secretaría de la Mujer”, encargada de velar por sus derechos exclusivamente dentro de la familia

Es explícita en lo referente a competencias judiciales (Juez de los Civil y Comercial) y en cuanto a las medidas de protección a las víctimas: se encarga al Poder Judicial y a la Policía de su cumplimiento.

Pero carece de medidas preventivas y protectoras de las víctimas y no incluye ningún tipo de plan para formación de funcionarios, ni medidas de concienciación social.

2.2.3.15. Perú

LEY 26260 DE PROTECCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA FAMILIAR (de 25 de diciembre 1993).

Como su nombre indica, aspira a proteger a todos los miembros de la familia (incluso a los que ya no pertenecen a ella, o no son institucionales) del maltrato físico o psicológico, con el fin de lograr la desaparición de la violencia. No es una ley penal, remitiendo al Código para las sanciones; y es prolija en detallar medios preventivos, de tipo cultural: educación, campañas divulgativas, investigación, capacitación de funcionarios, mecanismos legales.

Se adecua la “Comisión de la mujer” y se crean “hogares” de protección a las víctimas, así como “Policía de Mujeres” y “Comisarías de Menores”. Los Fiscales Provinciales de lo Civil y los Jueces serán los encargados de dictaminar e imponer “medidas cautelares” (que no se especifican), a solicitud de la víctima, sus parientes o el Ministerio.

La Ley de 1983, reformada en 1997, establece procedimientos rápidos de juicios sobre violencia familiar, y, desde finales de los ochenta, doce comisarías de mujeres atienden exclusivamente estos casos; además, el sistema de Defensorías Municipales intenta proveer las necesidades de las víctimas desde antes de fin de siglo. Sin embargo, como muestra “Human Rights Watch” existen en el sistema profundas deficiencias: se da prioridad a la conciliación sobre el procesamiento en caso de maltrato; se observa parcialidad en el sistema judicial y policial; y se da una inadecuada protección estatal a la víctima.

La ONU ha instado a Perú a poner al día su legislación y cumplir sus obligaciones internacionales, por lo que en 1999 se creó un Comisión del Congreso para la Mujer y Desarrollo, que elaboró un memorando donde se identificaron tanto las deficiencias de la Ley como los problemas de su aplicación. Según Human Rights Watch hace falta reformar la ley para: definir la violencia familiar, a fin de prohibirla taxativamente; incluir en ella el acoso reiterado; disminuir o eliminar el proceso conciliatorio; instar a la policía a defender la dignidad de la víctima; supervisar los casos de delitos reiterados; establecer la asesoría legal gratuita a las mujeres; encarecer a jueces y fiscales al cumplimiento de sus obligaciones.

Se espera que pueda promulgarse el próximo año la nueva Ley de Igualdad de la Mujer, en cuyo anteproyecto se establece que tiene por objeto equiparar legislativamente al hombre y a la mujer, actuando el Estado como garante de ello. La ley debería dedicar especial consideración a las políticas educativas laicas, bilingües y de calidad, no sexista; a la prevención del consumo de drogas y de embarazos de adolescentes; a la preparación de las mujeres y a la creación de talleres para mujeres discapacitadas, servicios de salud integrales; así como a la lucha total frente a la violencia doméstica. Además, el Estado y la sociedad civil deberían trabajar conjuntamente para lograr el acceso de la mujer a cargos directivos y públicos.

Sin embargo, varios grupos feministas y ONG's han denunciado recortes substanciales en el borrador de la futura Ley.

2.2.3.16. Puerto Rico

LEY 54 DE PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN CON LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (de 15 de agosto 1989).

Es ésta también una Ley de protección general y penal contra la violencia básica en la familia. El Ministerio fiscal y la Policía tienen competencia y seguimiento del proceso que tiene lugar ante los "Juzgados del Crimen", sin establecer mediación, y con penas de reclusión variables según el tipo de maltrato.

Se especifican las medidas de protección a las víctimas, incluso de tipo económico, que son las clásicas en estos casos.

La mujer aparece solo como un miembro más de la familia, ya que la ley alude con preferencia a los niños. Por ello no hay medidas sociales protectoras específicas, ni previsión de planes conducentes a la mejora de las condiciones de vida de las víctimas tanto previas (educación, condiciones sanitarias...) como posteriores, de tipo político, o legal para los agresores reincidentes.

2.2.3.17. República Dominicana

LEY 24-97, CONTRA LA VIOLENCIA (de 29 de enero de 1997).

Es una ley de tipo muy general, dirigida a todos los ciudadanos, con la pretensión de protegerles de todo tipo de violencia (física, psicológica, sexual...), especificando los miembros de la sociedad civil por quienes se debe velar con mayor

interés: niños/as, adolescentes, personas vulnerables, familiares (incluso no legales), testigos, magistrados y autoridades

A pesar de su carácter “universal”, hace hincapié en la violencia sexual de todo tipo (violación, prostitución, voyeurismo...), sobre todo contra niños/as, adolescentes y personas discapacitadas. También contempla ataques contra la dignidad de la persona, atentados a la filiación, cambios de bebés, “sustracciones”, secuestros y ocultamientos, abandono familiar (por ejemplo, ante la gravidez de la mujer), abusos de autoridad,...etc. Prevé sanciones en forma de multas y arrestos (con penas hasta treinta años) y rehabilitaciones terapéuticas a los agresores, así como todo tipo de protección a las víctimas.

Es excesivamente general (aunque no contempla específicamente, p. e., la trata de mujeres) y no prevé presupuestos ni organismos adecuados para su implantación.

No valora a la mujer como ser vulnerable de la familia ni de la pareja, ni advierte de la discriminación real en la que vive, por lo que no crea medidas para mejorar sus condiciones de vida.

2.2.3.18. Uruguay

LEY 17.514 DE DETECCIÓN TEMPRANA, ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (de 9 de julio de 2002).

Como indica su nombre, trata de prevenir y erradicar la violencia física, psicológica, sexual y patrimonial en la familia, bien sea por comisión u omisión. Es una ley sumamente vaga, sin definiciones, e imprecisa, con una perspectiva familiar que dedica atención especial a los menores.

Señala los organismos de carácter nacional que velarán por su cumplimiento subrayando su carácter preventivo: Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional del Menor, Instituto de Educación Pública. Especifica además las competencias judiciales de Juzgados de Paz y Fiscalías; y alude a las ONG como instituciones auxiliares en la protección social a las víctimas, que es la clásica al respecto.

Es, sobre todo, una Ley del Menor.

2.2.3.19. Venezuela

LEY SOBRE LA VIOLENCIA A LA MUJER Y A LA FAMILIA (de 1 de enero de 1.999).

Tiene por objeto prevenir, controlar, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la familia, así como asistir a las víctimas de los hechos de violencia previstos en ella. Se apoya para ello en los derechos humanos a la integridad personal, a la igualdad de hombre y mujer y a la protección a la familia (incluso la extralegal); y en la Convención de Estados Iberoamericanos.

Establece los principios procesales de gratuidad, celeridad, confidencialidad y oralidad. Señala como posibles denunciantes a las propias víctimas, a sus representantes (legales o no), al Ministerio Público, a la Defensoría de la Mujer y a las ONG. Son posibles receptores de estas denuncias los Juzgados de Paz y Primera Instancia, las Prefecturas de Policía y los Ministerios Públicos

Encarga al “Instituto Nacional de la Mujer” la creación de Programas de coordinación interministerial (Ministerios de Justicia, Familia, Educación y Sanidad), de Organizaciones de apoyo y víctimas, de Reglamentos para el cumplimiento de la ley, de Planes de capacitación a funcionarios, de la difusión masiva de la ley y campañas, y de Unidades de atención a la Mujer. Insta además a la cooperación a “estados y municipios”.

Tipifica los delitos y faltas (por omisión). Señala penas concretas, en forma de: reeducación para el agresor, indemnizaciones económicas a las víctimas, trabajos comunitarios y multas. Especifica también circunstancias agravantes, que intensifican las sanciones, en caso de: autores familiares, contravención de Consejos institucionales, o ataques a embarazadas, discapacitadas, ancianas y menores.

Entre las ayudas sociales previstas, insta a la gestión conciliadora (incluso de ONG) y prevé los casos clásicos de ayudas a las víctimas.

Por todo ello y aún siendo una ley relativamente temprana (1998), puede calificarse como concreta y con clara voluntad de aplicación, aunque olvida ciertos derechos de la mujer relacionados con la sanidad y la cultura.

El 2 de agosto de 2006 se anunció la presentación de un nuevo proyecto legislativo para sustituir a la vigente Ley de Violencia contra la Mujer. La nueva ley,

que se llamará “Ley orgánica para la Protección de los Derechos de la Mujer a una Vida Libre de Violencia”, está siendo estudiada por la Asamblea Nacional. En su anteproyecto se especifican todo tipo de violencias: doméstica, intrafamiliar, patrimonial, psicológica, laboral, prostitución forzada y trata de blancas.

Con anterioridad, en febrero de 2006, vio la luz la “Ley de Igualdad de oportunidades para la mujer”, que trata los aspectos educativos, laborales, sindicales, económicos, sociales y políticos de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre. En ella se establecen las funciones del “Instituto Nacional de la Mujer” y se afirma que el Estado Venezolano incluirá representación femenina en “todos los eventos a nivel nacional e internacional”.

2.2.3.20. Cuba: Un caso “especial”

Aunque no existe en Cuba ninguna ley especial de protección de la mujer, todas las leyes fundamentales, desde la propia Constitución de la Republica, favorecen su plan de igualdad total. Cabe citar, en otras, el Código del trabajo, el Código de la familia (1975), la Ley de maternidad (1974), la Ley de seguridad social y Código penal (1979).

En el terreno sanitario, ya en los años ochenta se procedió a atender a la maternidad juvenil. Las cifras muestran su descenso, así como el de los abortos que, aunque, son legales como consecuencia de la libre elección de la maternidad por la mujer, se utilizan cada vez menos como método de contracepción. En la actualidad uno de los temas importantes de la sanidad es el “Programa de detección precoz del cáncer cérvico-uterino y de mama”.

En lo referente a la participación política, en cambio, el acceso de la mujer a cargos públicos y directivos no es tan mayoritario como cabría esperar en una legislación igualitaria, pues, aunque desde 1959 la mujer tuvo acceso y participó activamente en las tareas de la Revolución y el gobierno, las cifras solo muestran un grado de representación similar al del resto del mundo.

En el aspecto laboral, el Código del trabajo amplía las posibilidades de incorporación al trabajo de la mujer, protege sus derechos y garantiza la igualdad de oportunidades y remuneración. Sin embargo, en la década de los noventa, la dura crisis económica que se produjo en el país favoreció altas tasas de desempleo, que afectó significativamente a las mujeres. En 1993 comenzaron las reformas económicas y desde

entonces la diversificación de los modos de propiedad y administración por cuenta propia ha facilitado las opciones de empleo para la población femenina. A partir de entonces, además, la categoría laboral “servicios” no se ha incrementado para la mujer, que ha pasado desempeñar otros trabajos de tipo más técnico, duplicando últimamente el número de mujeres directivas (aunque sin llegar al 50% deseado).

En el ámbito educacional es donde más claramente se observa el cambio que ha tenido lugar en Cuba en la segunda mitad del siglo XX, pues las mujeres han pasado de amplias tasas de analfabetismo a constituir el 64.6% de los graduados preuniversitarios y el 64.6% de licenciados superiores, según cifras de la ONE (2002). Hay sectores como la medicina, la justicia y la educación donde el número de mujeres supera ampliamente el de hombres. La diferencia de cultura y nivel de ocupación entre la ciudad y el campo ya no es tampoco significativa.

Los informes de la Relatora de la ONU en 1999 sobre la mujer muestran su complacencia por todos estos aspectos, aunque también se hace ver el peso que la educación patriarcal tradicional y la estructura familiar tiene todavía sobre la población femenina, interfiriendo en su pleno desarrollo.

En materia de violencia de género es imprescindible, en cualquier caso, aludir al tema de la prostitución en Cuba. Las únicas referencias que hemos encontrado al respecto (Yolanda Ferrer, de la Federación de Mujeres Cubanas, en “Perspectiva Mundial”, vol. 27, nº 8, sept. 2003) afirman que “Al triunfo de la Revolución trabajaban 194.000 mujeres en Cuba. Unas 70.000 eran trabajadoras domésticas, mil ejercían la prostitución como única forma de supervivencia para muchas...”. Acerca del resurgimiento de esta actividad en los años noventa, especialmente en los centros turísticos, se afirma (Sonia Berevertide, también de FMC) que hay una gran diferencia tanto en número como en las razones que impulsan este trabajo.

Por otra parte, los últimos informes sobre la situación de las mujeres en Cuba (Human Rights Watch, Amnesty International, así como informes de las Naciones Unidas 2000-2005) insisten en dos aspectos importantes, ambos de carácter negativo: en los ámbitos políticos y laborales, las mujeres sufren las mismas limitaciones que los hombres (relacionadas, fundamentalmente con las restricciones al ejercicio de las libertades fundamentales); pero también se han de añadir aspectos discriminatorios relativos a la condición de género (escasa presencia de mujeres en política; aumento de

la prostitución, incluso de menores, y falta de vigilancia policial al respecto; menor acceso a la ya limitada propiedad, falta de voluntad gubernamental en el trato a discapacitados; escasas remuneraciones salariales)

Además, los últimos informes de la Relatora de la ONU (2006) insisten en la diferencia de poder y trabajo de las mujeres en sus familias (34 horas de trabajo doméstico) y la escasa preocupación del gobierno en este aspecto a pesar de que, según el Código de familia, mujeres y hombres tienen derechos y responsabilidades iguales en el matrimonio, divorcio, crianza de los hijos, mantenimiento del hogar y ejercicio de las profesiones.

Frente a todo ello el 5 de mayo de 2005 se aprobó un anteproyecto de “Código de la Mujer”, presentado por la paraestatal Confederación de Trabajadores Cubanos (CTC), que se centra en temas laborales y de prestaciones sociales (pensiones, bajas laborales...), sin atender a aspectos de género (violencia, aborto, prostitución...).

3. LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

3.1. La fundamentación constitucional de la LOIVG

La LOIVG se justifica desde la idea de la igualdad material que señala nuestra constitución al vincular la igualdad con el Estado social.

La LOIVG surge porque existe un problema acuciante en la sociedad: la violencia de género. Existen otros problemas en relación con la desigualdad de las mujeres, pero quizá este sea de los más llamativos. Las mujeres son mayoritariamente las víctimas de la violencia que se produce en las relaciones afectivas y en todos los ámbitos de la sociedad. La pauta habitual de comportamiento sigue siendo que los hombres son quienes agreden a las mujeres, y no al contrario.

La explicación de la violencia que los hombres ejercen sobre las mujeres tiene su fundamento en las relaciones de poder propias de una sociedad patriarcal, como se ha demostrado en numerosos estudios que han sido la base para su reconocimiento en el ámbito normativo. Así se refleja en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, proclamada en diciembre de 1993 por la Asamblea de ONU que señala *“reconociendo que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”* (apartado 6).

También la resolución del Parlamento europeo sobre tolerancia cero de 1997, en el apartado E señala *“Considerando que la violencia contra las mujeres está sin duda alguna vinculada al desequilibrio en las relaciones de poder entre los sexos en los ámbitos social, económico, religioso y político, pese a las legislaciones nacionales e internacionales a favor de la igualdad”*.

El reconocimiento acerca de las causas que están en la base de la violencia en estos textos de carácter internacional ha facilitado su posterior reconocimiento en el ámbito estatal. El Estado tiene un verdadero problema y ha identificado las causas y los sujetos de las situaciones de violencia, por tanto necesariamente debe intervenir a través de los medios de que dispone; acciones políticas y acciones legales.

La violencia de género impide a las personas que la sufren el pleno ejercicio de algunos de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, así directamente afectan al derecho a la vida y a la integridad física (15 CE), el derecho a la libertad y la seguridad (17 CE). El impedimento del ejercicio de estos derechos sitúa a las personas víctimas de la violencia en unas condiciones de indignidad que cuestionan el fundamento del orden político y de la paz social (10.1 CE).

La Constitución, para resolver el problema de la discriminación, opta por fórmulas admitidas en la teoría constitucional. Regula la igualdad como principio (9.2 CE), valor (1.1 CE) y como derecho público subjetivo (14 CE), a la vez que determina la prohibición de discriminación a personas o grupos que por poseer unas características inmutables han sido históricamente y jurídicamente situadas en posición de desigualdad en relación con el grupo dominante⁴².

Los artículos que hacen referencia a la igualdad en la CE son el artículo 1.1, el 9.2 y el 14 CE; a través de ellos se pueden extraer reglas y pautas de comportamiento de los poderes públicos para eliminar las desigualdades, no solo desde las normas sino también a través de las actividades de los poderes públicos encaminadas a eliminar los obstáculos que impidan la igualdad. Estos artículos a pesar de ser fundamentales para el desarrollo constitucional en un sentido igualitario, sorprendentemente, no motivaron grandes conflictos en su redacción⁴³.

La igualdad hay que relacionarla con el Estado y una muestra de ello es el artículo 1.1 CE, que sitúa la igualdad como un valor superior que debe inspirar todo el ordenamiento jurídico. Entre estos valores que la propia Constitución señala como superiores (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político), la igualdad, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, “*se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional (...) deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema proclama*” (SSTC 8/1983, 53/1983 y 75/1983).

La igualdad al vincularla al Estado viene necesariamente redefinida a través de los valores que se predicán del Estado social y democrático que, evidentemente, modifican de forma sustancial el contenido de los valores tal y como se entendían en el Estado liberal.

⁴² BARRÈRE UNZUETA, M.A. (1997): *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Instituto Vasco de Administración Pública – Civitas, Madrid.

⁴³ VENTURA FRANCH, A. (1999): *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Instituto de la Mujer, Madrid.

En este sentido, nuestra Constitución incorpora con respecto a la igualdad lo que el profesor Rubio Llorente⁴⁴ denomina el cambio de significado de este principio. Aunque las constituciones siguen refiriéndose a la igualdad, ésta ya no es considerada como una igualdad formal, es decir, una igualdad como punto de partida sino una igualdad como resultado final, en la medida que se deben corregir las desigualdades que genera la sociedad.

La mención de no discriminación por razón de sexo que contempla el artículo 14 CE no cabe duda que está referida al sexo femenino, como así lo explicitó una vez aprobado el texto la única diputada de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, puesto que, aunque no se diga de forma explícita en el texto, existía una situación de hecho y de derecho de inferioridad de las mujeres⁴⁵.

La vinculación de los valores a la forma del Estado representa un hecho de gran trascendencia jurídica. Implícitamente se incorpora al texto constitucional el cambio de significado con respecto a la igualdad: «la igualdad no es un punto de partida sino una finalidad...»⁴⁶. La igualdad material debe entenderse desde una doble dimensión: como un punto de partida que sitúa a los poderes públicos ante la necesidad de establecer un conjunto de medidas para conseguir que los ciudadanos tengan unas condiciones similares para el ejercicio de los derechos; y como un punto de llegada para evaluar que el resultado final es realmente igual⁴⁷.

Los constituyentes no solo incorporan el cambio de significado del principio de igualdad, sino que además trasladan al texto constitucional una determinada estructura de las normas fundamentales. Así, se recoge la igualdad desde categorías diferentes, como valor superior del ordenamiento jurídico y como principio. Esta distinción entre valor y principio, sobre la que existe una abundante literatura⁴⁸, es, al parecer, la distinción primera que sitúa el constituyente entre lo que debemos entender por igualdad.

⁴⁴ RUBIO LLORENTE, F. (1993): *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

⁴⁵ VENTURA FRANCH, A. (1999): *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Instituto de la Mujer, Madrid, pag. 142

⁴⁶ RUBIO LLORENTE, F. (1993): *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

⁴⁷ GARRIGA DOMÍNGUEZ, A. (2001): «Igualdad, discriminación y diferencia en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 10: 53-103

⁴⁸ MARTÍNEZ TAPIA, R. (2000): *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Universidad de Almería, Almería.

Los valores superiores, entre los cuales está la igualdad, están recogidos en el artículo 1.1 CE. La igualdad, por tanto, formará parte de los valores constitucionales y cumplirá, entre otras, la función de legitimación del texto constitucional⁴⁹.

El reconocimiento de la igualdad como valor constitucional le da una dimensión diferente a la igualdad como principio⁵⁰. La diferencia entre valor y principio ha sido un debate pacífico⁵¹. No obstante, la delimitación entre ambos no resulta del todo fácil y, en ocasiones, se utilizan indistintamente porque es más lo que los une que lo que los separa. El modelo de los principios y el modelo de los valores han demostrado ser esencialmente iguales por lo que respecta a su estructura, con la diferencia de que uno debe ser ubicado en el ámbito deontológico (el ámbito del deber ser) y otro en el ámbito axiológico (el ámbito de lo bueno). Por ello, las objeciones en contra de la teoría de los valores de los derechos fundamentales pueden afectar a la teoría de los principios⁵².

Sin embargo, nuestra Constitución contribuye todavía más a esa confusión en la medida que positiviza los valores y por tanto les da un contenido de reglas prescriptivas⁵³, a la vez que les asigna varias funciones: así, los valores orientan e informan al ordenamiento jurídico en el momento de su elaboración y en el de su interpretación. Los principios tienen sus raíces en los valores y son una concreción de aquellos. Los valores funcionan, en suma, como metanormas de los principios⁵⁴.

Desde esta perspectiva, los principios deben ser interpretados en consonancia con los valores y, además, estos deben orientar la concreción de los principios. Sin embargo la concreción del contenido material de los valores y principios puede resultar excesivamente problemática cuando se trata de la igualdad, sobre todo por esa doble dimensión que la constitución le asigna: como valor y como principio.

Esta doble dimensión de la igualdad refleja la importancia que el constituyente le ha asignado: por una parte la igualdad será un valor y estará en el propio fundamento del Estado, nacido en la Constitución del 1978; pero, al mismo tiempo, será inspirador de principios en cuanto que metanorma, y generador de reglas prescriptivas en cuanto

⁴⁹ PECES-BARBA, G. (1986): *Los Valores Superiores*, Tecnos, Madrid, pp. 73-74.

⁵⁰ LUCAS VERDÚ, P. (1996): «Artículo 1. Estado Social y Democrático de Derecho». En Alzaga Villaamil, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978 (I)*, Cortes Generales – Edersa, Madrid, pp. 119

⁵¹ ARAGÓN, M. (1990): *Constitución y Democracia*, Madrid, Tecnos.

⁵² ALEXY, R. (1993): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

⁵³ FREIXES, T., REMOTTI, C. (1992): «Valores y principios en la interpretación constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35: 97-109

⁵⁴ PÉREZ LUÑO, A.E. (1985): «Dimensiones de la igualdad material», *Anuario de Derechos Humanos*, 3.

que principio.

Parece no cuestionarse que la igualdad es un valor y a la vez un principio pero, en realidad, cuando hablamos de igualdad ¿de qué igualdad estamos hablando? ¿Nos referimos a la igualdad de *iure* o a la igualdad de *facto*?; ¿o, lo que es lo mismo, a la igualdad formal y la igualdad real o sustancial, como también se denominan? Se ha intentado identificar la igualdad con conceptos diferentes e incluso contrapuestos, es decir, por una parte estaría la igualdad formal, y por otra la igualdad real o material, e incluso se ha identificado esa contraposición en nuestro texto constitucional mediante la identificación del artículo 14 con la igualdad formal y del artículo 9.2 con la igualdad real.

La igualdad formal surge como una conquista de la revolución liberal contra el Antiguo régimen, y se identifica con el carácter general de la ley, en tanto que expresión de la voluntad general, caracterizada por la generalidad y la abstracción. Todos los ciudadanos son iguales ante la ley; son iguales en las normas y en su aplicación. Posteriormente, y a raíz de las aportaciones marxistas y socialistas, se toma conciencia de la insuficiencia del concepto de igualdad entendido exclusivamente en sentido formal. La pretensión de paliar esta insuficiencia conduce a la aparición del Estado Social⁵⁵.

La contraposición entre igualdad formal e igualdad real todavía sigue presidiendo los debates de parte de la doctrina como si, en realidad, se tratara de dos planteamientos diferentes integrados en un mismo sistema jurídico que a la vez dificulta la adopción de algunas medidas para la corrección de discriminaciones porque normalmente se antepone la idea de la igualdad formal sobre la pretensión de conseguir la igualdad real⁵⁶.

La igualdad formal ha demostrado su incapacidad para solucionar los valores del Estado social y su estricta aplicación puede llegar incluso a desvirtuar los postulados del mismo, pero ello no significa que en el Estado social se abandone la idea de la igualdad en la ley y de la igualdad en la aplicación de la ley, concreción de la igualdad formal, sino que en la elaboración y aplicación de la ley debe incorporarse el concepto de eliminación de la discriminación como puente para garantizar la no arbitrariedad de los

⁵⁵ DE CABO, C. (1997): *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo social*, Universidad Autónoma de México, México.

⁵⁶ BALLESTRERO, M.V.; TREU, T. (a cura di) (1994): «Comentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125. Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro», *Le Nuove Leggi Civili Comentate*, 17-I: 8-73.

poderes públicos y la igualdad real entre la ciudadanía, al menos, en aquellos aspectos que se consideren relevantes.

La eliminación de la discriminación va a ser el elemento que interactúe entre la voluntad del legislador y el operador jurídico para conseguir la igualdad real. En principio las discriminaciones pueden ser de distintos tipos pero el constituyente incorporó aquéllas sobre las que existe un consenso: la raza, el sexo, etc.

Estas discriminaciones sobre las que existe un consenso deben presidir la actividad de los legisladores y los operadores jurídicos, no tanto para observar si las leyes en su aplicación contribuyen a su eliminación, si no para integrar en la elaboración y en la aplicación de la norma las respectivas situaciones, prioridades y necesidades de mujeres y hombres de cara a promover la igualdad entre los mismos y analizar los efectos sobre las respectivas situaciones.

La distinción que se ha venido estableciendo en estos años por los operadores jurídicos en relación a la igualdad, igualdad en la ley y en la aplicación de la ley, que de acuerdo con la doctrina del TC garantiza el art. 14, a nuestro entender deja de tener sentido, dado que la igualdad hay que vincularla al artículo 1.1 CE, tanto si se trata de la igualdad como valor o como principio, y al Estado social y democrático.

Si partimos de la idea de que la sociedad crea desigualdades, la finalidad de la norma estará en solucionar estas desigualdades, pero el problema radica en cuales son las desigualdades que tienen relevancia suficiente para que desde la norma se intenten eliminar. Existen muchas desigualdades que superan el marco técnico-jurídico, por lo que resultarían insuficientes medidas estrictamente jurídicas. Pero existen otras diferencias que deberían ser relevantes para el derecho, dado que sitúan la mayor parte de la ciudadanía en condiciones tales de desigualdad que les impiden el ejercicio de los derechos fundamentales, en las mismas condiciones que al resto de los ciudadanos. La Constitución contempla el sexo como una condición propicia a la discriminación, en referencia claramente al sexo femenino, como colectivo desfavorecido y por ello prohíbe la discriminación por tal motivo⁵⁷.

La consideración de que existe una prohibición expresa de trato diferente en las circunstancias señaladas en el artículo 14 CE (raza, sexo, etc.), es parcial o más bien contraria a la propia Constitución. El principio recogido en este artículo acerca de la prohibición de discriminación no debe entenderse como un principio aislado y, por

⁵⁷ MARTÍN VIDA, M^a. A. (2002): *Fundamento y Límites Constitucionales de las Medidas de Acción Positiva*, Civitas, Madrid

tanto, que pueda entrar en contradicción con el texto constitucional. Aunque la redacción del artículo 14 CE no contribuya a clarificar esta cuestión, la igualdad del artículo 14 CE no puede desvincularse de la concreción del valor que inspira este principio, que debe su origen al valor igualdad recogido en el artículo 1.1 CE, como fundamentador de un Estado social y democrático que tiene como misión, entre otras, eliminar los obstáculos que impiden a los ciudadanos ser iguales⁵⁸.

El sexo ha sido, y sigue siendo, un factor de relevancia social que tiene implicaciones jurídicas desfavorables para las mujeres. Históricamente las mujeres han sido relegadas en la sociedad y esta marginación ha alcanzado la categoría de norma. Aunque actualmente no sucede de la misma manera, el sexo femenino sigue siendo un factor relevante que aparentemente no se tiene en cuenta, pero en la práctica resulta determinante para el desarrollo de las relaciones sociales y, por tanto, de las relaciones jurídicas. El sexo es un factor importante que sitúa a todas las mujeres en una categoría jurídica inferior en relación al hombre, por el simple hecho de pertenecer a ese grupo.

El artículo 14 CE, reconoce el sexo como un hecho de entidad suficiente para no continuar en una situación de discriminación, pero no anula la máxima de trato diferente de acuerdo con la igualdad como resultado.

La LOIVG está plenamente justificado desde la igualdad material vinculada a la idea del Estado social y democrático de derecho que acepta plenamente una diferencia de trato desde la norma sin que en este caso, como veremos, se produzca discriminación.

3.2. Contenido de la LOIVG

La ley parte de un enfoque integral y multidisciplinar para abordar la violencia de género que puede manifestarse tanto de forma física como psicológica. Desde este planteamiento multidisciplinar la ley establece diferentes ámbitos de actuación: el ámbito educativo, social, asistencia y atención posterior a las víctimas de la violencia.

La Ley se estructura de la manera siguiente: Exposición de Motivos, un Título Preliminar, cinco Títulos, veinte Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, siete Disposiciones Finales y un Anexo donde se contiene la creación de los Juzgados de Violencia sobre la mujer.

⁵⁸ RODRÍGUEZ PIÑEIRO, M. (1986): *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid.

Contenido de la ley :

El Título Preliminar se ocupa en sus dos artículos del objeto de la Ley definiendo el concepto de violencia sobre el que se sustenta y los fines y principios que la inspiran.

El Título I regula las medidas de sensibilización, en el capítulo primero se establecen principios y valores que deberán incorporarse en los planes de estudio desde la educación primaria hasta la universidad incluida también la investigación académica (arts. 4 al 9 LOIVG).

- a) El capítulo II dedicado al ámbito de la publicidad y medios de comunicación, se califica como publicidad ilícita, la que utiliza la imagen de la mujer con carácter vejatorio. Así mismo reconoce como titulares de la acción de rectificación y cesación a Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, Instituto de la Mujer u órgano equivalente en las CC.AA, Ministerio Fiscal y Asociaciones que tengan por objeto la defensa de los intereses de las mujeres.
- b) El capítulo III está dedicado al ámbito sanitario con medidas para la sensibilización y formación para la detección precoz de la violencia de género (art. 15.1 LOIVG). Desarrollo de programas de sensibilización y formación del personal sanitario. Incorpora la obligación de que en las licenciaturas y en las diplomaturas, las administraciones educativas aseguren que contenidos dirigidos a la capacitación de los profesionales para la prevención y detección de la violencia (art. 15.3 LOIVG). También obliga a que en los Planes Nacionales de Salud se contemple un apartado de prevención e intervención integral en la violencia de género (art. 15.4 LOIVG). Así mismo, prevé la creación de una comisión especializada en estos temas en el Consejo Interterritorial de Salud (art.16 LOIVG)

El Título II se recogen los derechos de las mujeres víctimas de violencia, de tal forma que:

- a) El Capítulo I se regula la garantía de los derechos de las víctimas derecho a la información sobre las medidas de la ley, especialmente a las mujeres con discapacidad (art. 18 LOIVG). Derechos a la asistencia social integral: servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo, acogida y recuperación integral (art. 19.1 LOIVG); las CC.AA. y las Corporaciones locales en relación con estos servicios responderán de acuerdo a criterios de

atención permanente, actuación urgente, especialización y prestaciones multidisciplinares (art. 19.1 y 3 LOIVG). El derecho a la asistencia se extiende a los menores que se encuentren bajo la potestad de la persona agredida (art. 19.5 LOIVG); aportaciones del Estado a las CC.AA. de recursos financieros para estos fines (art. 19.6 LOIVG).

También se contempla la asistencia jurídica a la víctima y su causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima y en caso de recursos insuficientes (art. 20 LOIVG). Los Colegios de Abogados, asegurarán conformidad suficiente en el ejercicio del turno de oficio (art 20.3 LOIVG).

- b) El Capítulo II regula los derechos laborales y de seguridad social. Derecho de la trabajadora víctima de la violencia a la reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro, suspensión del contrato y reserva del puesto de trabajo y la extinción del contrato (art. 21.1 LOIVG). La suspensión y la extinción darán lugar a la situación de desempleo (art. 21.2 LOIVG). La sustitución de estas trabajadoras darán lugar a una bonificación del 100%, en caso renueva contratación, en las cuotas de la Seguridad Social. Las ausencias del trabajo o faltas de puntualidad se consideran justificadas cuando así lo determinan los servicios sociales (art. 21 LOIVG). A las autónomas/trabajadoras por cuenta propia, se podría suspender por un periodo de 6 meses la cotización que será considerada como cotización efectiva (art. 21 LOIVG). Programas específico de empleo en el marco del Plan de Empleo del Reino de España (art. 22 LOIVG)

Para acreditar las situaciones de violencia de género se realizará a través de la orden de protección y el informe del Ministerio Fiscal (art. 23 LOIVG).

- c) El capítulo III. Derechos de las funcionarias públicas: reducción, reordenación, movilidad geográfica o excedencia (no suspensión) (art 24 LOIVG). Justificación de las ausencias, de acuerdo en la que determina su legislación específica (art. 25 LOIVG). Acreditación de las situaciones de acuerdo a la orden de protección (art. 26 LOIVG).
- d) El capítulo IV. Ayudas sociales: ayudas a las víctimas con una renta inferior al 75% del salario mínimo interprofesional: 6 meses por desempleo y en caso de minusvalía (superior al 33%) 12 meses. Si tienen cargas familiares 18 meses y en caso de minusvalía 18 meses (art. 27.4). Financiación de estas ayudas en los

presupuestos generales del Estado. Acceso a la vivienda y residencias públicas para mayores (art. 28 LOIVG)

El Título III se refiere a la tutela institucional y en él se prevé la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer y el Observatorio Estatal de violencia sobre la mujer: órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Asesoramiento, informe destacando las necesidades de reforma legal (art. 30 LOIVG), a la vez que la creación de unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la colaboración de las Policías locales, elaborando planes de colaboración entre las distintas administraciones con competencias en la materia.

El Título IV, regula la tutela penal modificando varios preceptos del Código Penal, en concreto nueve artículos referentes a la suspensión y la sustitución de la pena en los delitos de violencia de género y en pronunciamientos de mayor incriminación, llegando incluso a elevar lo que hasta la fecha eran algunas faltas a la categoría de delito. Además, regula las infracciones de lesiones, malos tratos, amenazas, coacciones, quebrantamiento de condena y vejaciones leves, estableciendo al final una referencia a la Administración Penitenciaria y establece la obligación de los Centros Penitenciarios de realizar programas específicos para internos condenados por este tipo de delitos.

El Título V se ocupa de la tutela judicial dividiéndose en cinco Capítulos con el siguiente contenido: de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (organización territorial, competencia, recursos en materia penal, recursos en materia civil, formación, planta inicial de los juzgados de violencia sobre la mujer); normas procesales civiles (pérdida de competencia objetiva cuando se produzcan actos de violencia sobre la mujer); normas procesales penales (competencia territorial, competencia por conexión); medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas (disposiciones generales, orden de protección, protección de datos y limitaciones a la publicidad, medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones, medidas de suspensión de la patria potestad o la custodia de menores, del régimen de visitas, del derecho a la tenencia, porte y uso de armas, garantías para la adopción de las medidas y mantenimiento de las medidas cautelares), y del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer.

Las Disposiciones Adicionales modifican preceptos de las distintas leyes que se verán afectadas, treinta y tres en concreto, tales como la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la

Educación, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, la Ley General de Publicidad, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el Código Penal, la Ley de Planta y Demarcación Judicial y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Las Disposiciones Transitorias, en fin, norman la aplicación de la ley a los procesos civiles o penales en tramitación a la entrada en vigor y a la competencia de los órganos que actualmente conocen de los mismos, mientras que la Disposición Derogatoria única, deroga cuantas normas, de igual o inferior rango, se opongan a lo establecido en la Ley.

Las Disposiciones Finales se ocupan de la habilitación competencial, de la naturaleza de la Ley, de su entrada en vigor y de su desarrollo reglamentario.

3.3. La conceptualización legal de la violencia de género

La violencia generada por el sistema sexo/género ha sido denominada de diferentes formas siguiendo la trayectoria que ya resulta común a toda la temática vinculada a la discriminación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad. Se podría afirmar que las denominaciones de los problemas están relacionados con el grado de asunción que una sociedad determinada tiene sobre el hecho en concreto. En el caso de la violencia contra las mujeres, al igual que en otros temas como la representación política, la conciliación entre la vida laboral y familiar, etc., la tendencia habitual es que en un primer momento se tiende a buscar denominaciones genéricas en las que resulta difícil identificar a los sujetos que intervienen en la relación, en el caso que nos ocupa, el agresor y la víctima. Y ello no es casual porque de esta manera parece que los sujetos pueden ser intercambiables. Así ocurre cuando en un primer momento la violencia contra las mujeres se denomina violencia doméstica, ésta denominación permite difuminar el origen de la violencia y la posición de los sujetos. En la medida que los estudios van confirmando que la violencia doméstica se fundamenta en el sistema sexo/género se dan los primeros pasos para que las organizaciones internacionales y las normas que de ellas fluyen comiencen a reconocer y consolidar que la violencia doméstica es un tipo concreto de violencia que tiene su raíz en las relaciones de poder que se han establecido en la sociedad y en las que las mujeres ocupan una posición de inferioridad respecto de los hombres. Pero resulta complicado resolver el problema

conceptual porque es difícil establecer consensos en relación a la asunción por parte de la sociedad de que el sistema sexo/género ha consolidado un tipo de organización social que impide la implantación de una sociedad estructurada sobre la base de la igualdad de la ciudadanía, a pesar de los esfuerzos políticos y legislativos que se están realizando.

En este breve análisis sobre la normativa existente en relación a la violencia de género encontramos una mezcla de los conceptos sobre violencia; y se siguen utilizando los conceptos: violencia contra las mujeres, violencia de género y violencia doméstica.

Los tres conceptos se fundamentan sobre una base común aunque comportan diferentes consecuencias, así:

- a) Violencia contra las mujeres. Es un término utilizado en la Declaración de Naciones Unidas de 1993 (como se ha señalado anteriormente), art. 1, 2 y 3. También en la Convención sobre eliminación de todo tipo de discriminación de 1979 (CEDAW) aunque la convención no regula la violencia, sin embargo el Comité de expertos independientes que velan por el cumplimiento del CEDAW solicitó información sobre las medidas adoptadas por los Estados firmantes para evitar la violencia contra las mujeres, considerando que los artículos 2, 5, 11 y 16 obligan a los Estados a proteger a la mujer de cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia en el trabajo o en cualquier ámbito de la vida social.

Este concepto parte de la base de que la sociedad está estructura de tal manera que las mujeres tienen una situación de inferioridad en todos los ámbitos de la sociedad debido a la estructura patriarcal. Por tanto, toda violencia última que ejercen los hombres sobre las mujeres en cualquiera de los ámbitos tiene su origen en esta relación de poder. Este concepto de violencia es mucho más amplio que los otros conceptos porque, en principio, no estaría excluido ningún tipo de violencia. El concepto viene determinado por el hecho de que un hombre ejerce violencia sobre una mujer porque el fundamento último de la conducta es que los hombres pertenecen, por el hecho de serlo, al grupo de los dominadores o de los que ejercen –y sobre todo han ejercido– el poder.

- b) Violencia doméstica. La violencia en este caso es definida por el espacio en el que se produce y no por las personas o las relaciones de poder, aunque si se analiza de una forma minuciosa se podrá constatar que los que ejercen poder en este ámbito son los que infringen la violencia al resto de las personas que habitan en el mismo espacio. Este concepto se utiliza mucho en las leyes latinoamericanas que también lo denominan violencia intra familiar.

Siguiendo a Irma Saucedo⁵⁹, la violencia doméstica se concibe como una herramienta conceptual que identifica ciertos hechos violentos que ocurren en un entorno de convivencia cotidiana; también se emplea como una herramienta que intenta acotar los hechos violentos experimentados por las mujeres con relación a la pareja. Sin embargo, siendo una violencia dirigida especialmente hacia las mujeres, puede afectar también a varones, ancianos, niños y personas con discapacidad. La autora plantea que la violencia doméstica propicia la estabilización del sistema género-sexo⁶⁰, regula la construcción de identidades de género autoexcluyentes y jerarquizadas, valida la subordinación de las mujeres y lo femenino y propicia la reproducción de un orden social que jerarquiza a los seres humanos y sus comportamientos entre hombres y mujeres.

En nuestro país en un primer momento este término fue muy utilizado incluso en algunas leyes se incorpora ésta terminología⁶¹. En realidad, este concepto esconde la desigualdad entre los hombres y las mujeres así como las relaciones de poder y no favorece la resolución de conflictos en la medida que sitúa el problema en el ámbito doméstico, desdibujando en consecuencia su verdadero origen.

- c) Violencia de género. Es la violencia basada en el género, un concepto que, tal y como fue definido en un primer momento (Rubin⁶², 1975) “es el conjunto de prácticas, símbolos, representaciones normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual”. La estructuración del sistema sexo/género comporta necesariamente la represión de aquellas conductas que se aparten del modelo. La violencia de género presupone una posición de poder de los hombres en la sociedad, dado que en la estructura del sistema sexo/género, el sexo que ejerce el poder es el masculino, y fruto de esa posición se ejerce la violencia contra las mujeres con el ánimo de control y subordinación.

⁵⁹ Irma Saucedo González, Violencia de género en el ámbito doméstico: una propuesta de análisis teórico feminista en la Revista electrónica Eliminar los Obstáculos para alcanzar la Igualdad, Isonomía

⁶⁰ Rubin, David Glover, Cora Kaplan, Géneros i identitats culturals. Eumo Editorial, 2002

⁶¹ Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros; Ley orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del código penal; y la Ley 27/2003, de 30 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. citado por Elviro Aranda en Objeto y principios rectores de la Ley Integral, en Estudios sobre la Ley Integral contra la violencia de género, *Cuadernos Bartolomé de las Casas* pp. 23

⁶² David Glover, Cora Kaplan, Géneros i identitats culturals. Eumo Editorial, 2002

En realidad los tres conceptos están íntimamente vinculados, aunque la violencia doméstica o intrafamiliar se circunscribe a un ámbito concreto.

Sobre la base de estas definiciones vamos a señalar los títulos de las leyes que el legislador del Estado y de las CCAA ha optado por una u otra definición, así:

- a) Violencia de género
 - 1) L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género
 - 2) Islas Canarias. Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (*BOCAN* del 7 de mayo).
 - 3) Comunidad de Madrid. Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid (*BOCM* del 29).¹
- b) Violencia contra las mujeres
 - 1) Cantabria. Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas (*BOC* del 12).
- c) Violencia doméstica
 - 1) País Vasco. Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo (*BOPV* del 31). Este Decreto del gobierno Vasco establece ayudas al empleo para las víctimas de la violencia doméstica (art.1. h)
- d) Otras denominaciones
 - 1) Castilla-La Mancha. Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas (*DOCM* del 22).
 - 2) Comunidad Foral de Navarra. Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista (*BON* del 12)
 - 3) Castilla y León. Ley 133/2003, de 20 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer (*BOCyL* del 21).
 - 4) Castilla-León. Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León (*BOCyL* de 7 de marzo)

- 5) Comunidad Valenciana. Decreto 29/2001, de 30 de enero, del Gobierno Valenciano, de Asistencia Jurídica Gratuita (DOGV de 1 de febrero).
- 6) Castilla y León. Decreto 133/2003, de 20 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer (BOCyL del 21).

Siguiendo con este criterio vamos a comprobar si las definiciones de violencia son acordes con las tres definiciones que hemos establecido:

a) Violencia de género:

- 1) LOIVG (BOE del 29)

Artículo 1. Objeto de la ley: La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

En este artículo se define claramente la violencia de género cuyo fundamento son las relaciones de poder. Pero evidentemente se restringe a situaciones en las que existe o hayan existido relaciones afectivas.

- 2) Islas Canarias. Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (BOCAN del 7 de mayo).

Artículo 2. Definición de violencia de género: A los efectos de la presente Ley, se entiende por violencia contra las mujeres todo tipo de actuación basado en la pertenencia a dicho sexo de la víctima, y con independencia de la edad de ésta, que, a través de medios físicos o psicológicos, incluyendo las amenazas, intimidaciones o coacciones, tenga como resultado posible o real un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, y se realice al amparo de una situación de debilidad o de dependencia física, psicológica, familiar, laboral o económica de la víctima frente al agresor.

En esta definición no se concreta la desigualdad y las relaciones de poder, pero sí que concreta el hecho de pertenecer al sexo femenino presuponiendo una situación de inferioridad de las mujeres respecto a los hombres. De acuerdo con esta definición, el título debería ser violencia contra las mujeres y no violencia de género. Esto viene a ratificar que la violencia de género y la violencia contra las mujeres tienen unas connotaciones muy similares. La definición de violencia

tiene un sentido amplio y es en el artículo 4 de la ley⁶³ dónde concreta las situaciones de violencia de género en función de la relación existente entre el agresor y la víctima distinguiendo tres ámbitos: doméstico, laboral y social.

- 3) Comunidad de Madrid. Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid (BOCM del 29).

Artículo 2. Ámbito de aplicación: 1. Quedarán incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley todas las manifestaciones de Violencia de Género, ejercidas sobre la mujer, como expresión de la discriminación, la situación histórica de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

En esta definición se entronca directamente en lo que hemos señalado por violencia de género, explicitando claramente las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. Incluye como violencia de género la ejercida sobre los menores y las personas dependientes de una mujer cuando se agrede a los mismos con ánimo de causar un perjuicio a aquélla.

La ley no concreta el tipo de relación del agresor con la víctima por lo que debe entenderse que ésta situación puede producirse en cualquier ámbito.

⁶³ Artículo 4: Situaciones de violencia de género

En función al ámbito y naturaleza de la relación que une al agresor con la víctima, las situaciones de violencia contra las mujeres se clasifican en:

a) Situaciones de violencia doméstica: son las que se operan por quienes sostienen o han sostenido un vínculo afectivo, conyugal, de pareja, paterno-filial o semejante, con la víctima. Se incluyen en este ámbito los supuestos de violencia cometidos sobre personas que estén o hayan estado ligadas al agresor por relación conyugal o análoga relación de afectividad, sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que convivan con el agresor o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de uno u otro.

b) Situaciones de violencia laboral y docente: son las que se operan por quienes sostienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, prevaleciéndose de una posición de dependencia, frente a los mismos, de la víctima.

c) Situaciones de violencia social: son las que se operan por quienes carezcan, en relación con la víctima, de cualquiera de los vínculos que se relacionan en los dos apartados anteriores del presente artículo.

b) Violencia contra las mujeres

- 1) Cantabria. Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas (BOC del 12).

Artículo 2. Concepto de violencia de género: A los efectos de esta Ley, se entiende por violencia de género toda conducta activa u omisiva de violencia o agresión, basada en la pertenencia de la víctima al sexo femenino, así como la amenaza de tales actos, la coacción o privación ilegítima de libertad y la intimidación, que tenga como resultado posible o real un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto si ocurre en público como en la vida familiar o privada.

Esta ley, que tiene por título violencia contra las mujeres, hace referencia al concepto de violencia de género. Utiliza indistintamente los dos conceptos de violencia y señala que la conducta del agresor puede ser activa u omisiva, tanto si ocurre en el ámbito público o como en la vida privada o familiar. En el artículo 3.e) y g) de la ley⁶⁴

⁶⁴ Artículo 3: Formas de violencia de género. Se consideran, a los efectos de esta Ley, formas de violencia de género en función del medio empleado y el resultado perseguido, y con independencia de que las mismas estén o no tipificadas como delito o falta penal o infracción administrativa por la legislación vigente en cada momento, las consistentes en las siguientes conductas: a) Malos tratos físicos, que incluyen cualquier acto de fuerza contra el cuerpo de la mujer, con resultado o riesgo de producir lesión física o daño en la víctima. b) Malos tratos psicológicos, que incluyen toda conducta que produce en la víctima desvalorización o sufrimiento, a través de amenazas, humillaciones o vejaciones, exigencia de obediencia o sumisión, coerción verbal, insultos, aislamiento, culpabilización, limitaciones de su ámbito de libertad y cualesquiera otros efectos semejantes. c) Malos tratos económicos, que incluyen la privación intencionada y no justificada legalmente de recursos para el bienestar físico o psicológico de la víctima y de sus hijos e hijas o la discriminación en la disposición de los recursos compartidos en el ámbito familiar, en la convivencia de pareja o en las relaciones posteriores a la ruptura de las mismas. d) Agresiones sexuales, que incluyen cualquier acto de naturaleza sexual forzada por el agresor o no consentida por la víctima, abarcando la imposición, mediante la fuerza o con intimidación, de relaciones sexuales no consentidas y el abuso sexual, con independencia de que el agresor guarde o no relación conyugal, de pareja, afectiva o de parentesco con la víctima. e) Abusos sexuales a niñas, que incluye las actitudes y comportamientos, incluida la exhibición ante ellas y la observación de las mismas realizada por un adulto para su propia satisfacción sexual o la de un tercero, bien empleando la manipulación emocional, el chantaje, las amenazas, el engaño o la violencia física. f) Acoso sexual, que incluye aquellas conductas consistentes en la solicitud de favores de naturaleza sexual, para sí o para una tercera persona, prevaleciendo el sujeto activo de una situación de superioridad laboral, docente o análoga, con el anuncio expreso o tácito a la víctima de causarle un mal relacionado con las expectativas que la víctima tenga en el ámbito de dicha relación, o bajo la promesa de una recompensa o premio en el ámbito de la misma. Se incluye el acoso ambiental que busque la misma finalidad o resultado. g) El tráfico o utilización de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, prostitución y comercio sexual, cualquiera que fuere el tipo de relación que una a la víctima con el agresor y el medio utilizado. h) Mutilación genital femenina, que comprende el conjunto de procedimientos que implican una eliminación parcial o total de los genitales externos femeninos o lesiones causadas a los órganos genitales femeninos por razones culturales, religiosas o, en general, cualquier otra que no sea de orden estrictamente terapéutico, aun cuando se realicen con el consentimiento, expreso o tácito, de la víctima. i) Violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, que comprende cualquier tipo de actuación que impida o restrinja el libre ejercicio por las mujeres de su derecho a la salud reproductiva y, por tanto, que afecte a su libertad para disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos para su salud, a su libertad para acceder o no a servicios de atención a la salud sexual y reproductiva, anticonceptivos, y para ejercer o no

se contemplan las formas de violencia de género de manera amplia (como víctimas a las niñas).

c) Violencia doméstica.

- 1) País Vasco. Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo (BOPV del 31).

Los colectivos cuya contratación se fomenta con las subvenciones reguladas en este Capítulo son los siguientes:

(...)

h) Personas que hayan sido víctimas de violencia doméstica, entendiéndose que se encuentran en esta situación cuando éstas o sus hijos o hijas hayan sido víctimas de violencia física o psíquica, ejercida por su cónyuge o por la persona que esté o haya estado ligado a ella de forma estable por análoga relación de afectividad, siempre que estos hechos hayan sido denunciados ante la correspondiente instancia policial o judicial.

Este Decreto del Gobierno del País Vasco se ajusta la definición del concepto de violencia doméstica.

d) Otras denominaciones

- 1) Castilla-La Mancha. Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas (DOCM del 22).

Artículo 1: Objeto. La presente Ley tiene por objeto prevenir la violencia de género contra las mujeres, así como proteger y asistir a las víctimas.

El artículo uno de la ley resulta reiterativo de acuerdo con las definiciones establecidas anteriormente dado que habla de violencia de género contra las mujeres.

- 2) Comunidad Foral de Navarra. Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia (BON del 12)

Artículo 1: Objeto

Constituye el objeto de esta Ley Foral la adopción de medidas integrales para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia sexista, así como la protección y asistencia a las víctimas de agresiones físicas y psicológicas.

A estos efectos 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.

Esta Ley aunque en el título no menciona el tipo de violencia, sin embargo en la definición establece claramente la relación del acto de

su derecho a la maternidad. j) Cualesquiera otras actuaciones o conductas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad o integridad de la mujer.

violencia con la superioridad de un sexo sobre otro, de acuerdo con la definición cabría perfectamente dentro del concepto violencia de género o violencia contra las mujeres.

- 3) Comunidad Valenciana. Decreto 29/2001, de 30 de enero, del Gobierno Valenciano, de Asistencia Jurídica Gratuita (DOGV de 1 de febrero).

Artículo 1:

(...)

2. En los procedimientos penales que se tramiten como consecuencia de casos de violencia doméstica, de género o familiar, las víctimas y sus representantes legales, y guardadores de hecho, que acrediten insuficiencia de recursos, tendrán todos los derechos a los que se refiere la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, incluida la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador, aún cuando se pretenda la personación como acusación particular o los hechos denunciados no sean constitutivos de delito y deban resolverse por los trámites del juicio de faltas.

A los efectos previstos en el párrafo anterior, tendrán la consideración de víctimas, los que hayan sufrido por cualquier medio, malos tratos o cualquier tipo de violencia física o psíquica, siempre que tales hechos se imputen a sus cónyuges o a quienes lo hayan sido, o a las personas que estén o hayan estado vinculadas de forma estable por análogas relaciones de afectividad y a sus descendientes; a los ascendientes, descendientes, colaterales hasta el tercer grado, acogidos, pupilos, tutores, curadores o guardadores de la persona agredida, aunque no convivan con ella.

En este caso, aunque se trata de un Decreto del gobierno valenciano relacionado con la asistencia jurídica de las víctimas de la violencia en los procedimientos penales y, por tanto, no establece ningún tipo de definición, no obstante en el artículo primero apartado segundo hace referencia a la violencia y la denomina violencia doméstica, de género o familiar. Pero de acuerdo con el párrafo segundo del apartado segundo podía enmarcarse en el concepto de violencia doméstica.

- 4) Castilla y León Ley 133/2003, de 20 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer (*BOCyL* del 21).

Artículo 2: Finalidad. La Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer tiene por finalidad principal la erradicación de la violencia doméstica, así como la de todo acto de violencia ejercido contra la mujer y basado en el género, que tenga como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, con independencia de que se produzca en la vida privada o en la pública.

El artículo dos de este decreto hace referencia a la violencia doméstica pero lo vincula a la violencia de género.

- 5) Castilla-León Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León (BOCyL de 7 de marzo)

Artículo 10: Competencias en materia de asistencia a la mujer. La Administración de la Comunidad de Castilla y León establecerá las líneas que garanticen la atención a la mujer teniendo en cuenta los siguientes criterios:

La prevención de la violencia ejercida contra la mujer, analizando sus causas y adoptando las medidas necesarias para evitarla y, en su caso, reparar sus consecuencias.

La atención y asistencia integral e inmediata a las mujeres víctimas de violencia de género disponiendo los recursos adecuados para ello.

Esta ley, en los apartados 1 y 2 del artículo 10, aunque no es específica contra la violencia dado que se trata de una ley de igualdad en relación al concepto de violencia incluye tanto del concepto de violencia contra las mujeres como el de violencia de género.

4. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL MARCO DE LA LOIVG

4.1. Introducción

En los últimos tiempos se han realizado grandes avances entorno al grave problema de la violencia doméstica. En primer lugar hay que destacar la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica, así como el Real Decreto 355/04, de 5 Marzo. que regula el Registro Central para la protección de las víctimas de violencia doméstica, y, finalmente, la LOIVG.

La LOIVG ha supuesto un gran avance desde el marco de nuestra Constitución, puesto que la violencia de género se dirige a las mujeres por el mero hecho de serlo suponiendo un grave ataque a la libertad, a la vida, la seguridad y la no discriminación. La LOIVG toma como base la IV Conferencia de Naciones Unidas, celebrada en Pekín, las recomendaciones internacionales, así como la Decisión 803/2004 del Parlamento Europeo.

El objeto de la ley se centra en combatir la violencia que sufren las mujeres en un específico ámbito de la relación sentimental: el de la pareja o ex pareja, tal y como se establece en el artículo 1. Dicho objetivo se ha ido cumpliendo desde el nacimiento de la LOIVG pero todavía es necesario luchar contra ciertas barreras que se tendrán que superar fundamentalmente desde la prevención y las ayudas, ya que la misma violencia a la que se han visto sometidas muchas mujeres les impide seguir adelante y enfrentarse al problema, puesto que se encuentran sometidas a su pareja o ex-pareja. Por ello, una de las formas más claras de luchar contra la violencia sería, en primer lugar, adoptar medidas de prevención, tratando de encontrar mecanismos adecuados para ello y, en segundo lugar, ayudar a las víctimas que sufren maltrato para que puedan seguir adelante sobre todo si además han dado el difícil paso de denunciar a su agresor.

4.2. Medidas judiciales de protección en general

Al igual que en otros campos como el sanitario o el asistencial, en el campo judicial la labor profesional ha tenido sentido tradicionalmente cuando el «daño ya estaba hecho», y para la sola misión de sancionarlo y repararlo.

Por ello se han obviado los fines preventivos en su actuación hasta muy avanzado el siglo XX, porque el legislador siempre ha entendido que sólo la represión, por sí misma, sería capaz de evitar la reiteración (a través de la llamada prevención general) y esa es la razón por la que las medidas cautelares que han venido empleando

los Juzgados y Tribunales no han ido mucho más allá. Hasta hace bien poco tiempo de las drásticas soluciones de la prisión provisional y la libertad bajo fianza.

Pero como consecuencia de la progresiva concienciación de la gravedad social del fenómeno de la violencia doméstica, y gracias a las aportaciones de la victimología se ha tratado de conseguir un equilibrio entre las garantías de quien está siendo sometido a proceso como inculpado y las que igualmente le debe la sociedad a quien ha sido víctima del mismo (victimización secundaria) y de la infracción penal.

Por eso, al paso que permitió la utilización de las medidas cautelares del artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECRIM) y para cualquier tipo de infracción penal siguió recientemente la introducción del art. 544 bis del mismo cuerpo legal, apareciendo por primera vez la figura del llamado “alejamiento” – prohibición de residir, acudir, aproximarse o comunicarse– y finalmente, de la Orden de protección, recogida en el art. 544 ter LECRIM, que permitió la posibilidad de dar a la víctima una especie de estatuto integral de protección, (sumando a las medidas penales, otras civiles y asistenciales), siempre que en vía penal, a los indicios fundados de la comisión de algún delito o falta de las vinculadas a la violencia doméstica, siga una «situación objetiva de riesgo para la víctima».

En cuanto a las medidas judiciales podemos distinguir las que afectarán al ámbito penal y al civil.

En relación a las medidas de carácter penal podemos señalar:

- a) Privativas de libertad
- b) Restrictivas de derechos
- c) Restrictivas de libertad

En cuanto a las medidas privativas de libertad, el Juez puede acordar la detención (art. 489 LECRIM), con una máxima duración de tres días; la prisión provisional (art. 503 LECRIM), que en los supuestos de violencia doméstica, a fin de asegurar la presencia en el proceso del imputado, añade la posibilidad de evitar la destrucción o, en su caso, la alteración de las fuentes de prueba (supuestos genéricos para cualquier infracción penada con al menos dos años de privación de libertad), y, de modo específico, prevé su acuerdo, meramente preventivo, «para evitar que el imputado pueda actuar contra bienes jurídicos de la víctima, especialmente cuando ésta sea alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2 del Código Penal», en cuyo caso el límite penológico de estar castigada la infracción penal con dos años de privación de libertad desaparece (ver art. 503.1.3.c) LECRIM); la prisión provisional en domicilio

(art. 508 LECRIM), para los supuestos en que concurriendo enfermedad, el internamiento en prisión del inculcado entrañe grave peligro para su salud, o en Centro Oficial Deshabitador, para quienes estén siguiendo seriamente un tratamiento que el ingreso penitenciario pudiera frustrar; finalmente la prisión provisional con fianza (art. 529 LECRIM).

En cuanto a las medidas restrictivas de derechos, puede acordarse como medida cautelar innominada (ex art.13 LECRIM), tales como la retirada cautelar de armas y en las de uso prohibido, la del título que habilita a su uso o porte, o el derecho a obtenerlas, lo que podrá acordarse cuando de los hechos investigados se evidencie indiciariamente la conveniencia de su adopción por su relación con su causación.

En cuanto a las medidas judiciales restrictivas de libertad podemos destacar la libertad provisional con presentaciones *apud acta*, generalmente quincenales (art. 529 LECRIM); la libertad provisional con retención del pasaporte (art. 530 LECRIM), para el supuesto de que el inculcado no sea de nacionalidad española. Asimismo, dentro de las medidas restrictivas de libertad, existen medidas características de la violencia doméstica:

- a) La prohibición de residir en lugar determinado (art. 544 bis 1 LECRIM), que generalmente se traduce en un lanzamiento inmediato del inculcado, para evitar el abandono por parte de la víctima perjudicada de lo que ha solido ser el domicilio común de las partes implicadas en la concreta infracción de violencia doméstica, que sólo incide sobre la posesión de ésta cualquiera que siga siendo el régimen de su propiedad.
- b) La prohibición de acudir a lugar determinado (art. 544 bis 2 LECRIM), que generalmente bascula sobre el lugar de trabajo de la víctima, y, muy en segundo plano, en los domicilios de otros familiares de aquélla, o lugares donde comúnmente suelen practicar el ocio.
- c) La prohibición de aproximarse a determinada persona (art. 544 bis 2 LECRIM), singularmente la víctima, sobre lo que hay que aplicar estrictamente el principio de personalidad, pues prohíbe las a veces pretendidas extensiones del “alejamiento” también sobre otros familiares, singularmente hijos comunes, que no deben acordarse salvo que tengan relación directa con los hechos violentos investigados.
- d) La prohibición de comunicarse con determinadas personas (art. 544 bis 2 LECRIM), que debe alcanzar no sólo a medios tradicionales de comunicación

(escritos, etc.) sino también a los mecánicos o electrónicos (porteros automáticos o telefonillos) e incluso los telemáticos (teléfonos, móviles, correo electrónico, etc.).

- e) La localización permanente del artículo 37 del Código Penal, con una duración máxima tan corta (12 días según el art. 37 del C.P.) que solo se puede aplicar a las faltas y que no se recoge como medida cautelar (salvo que se acuerde como innominada ex art. 13 LECRIM, lo que no es aconsejable, jurídicamente hablando), pero que los mecanismos electrónicos o el sistema de localización GPS, pueden posibilitar con la futura instalación en el inculpado (desde luego que posible en el condenado: art. 48.4 C.P) de las llamadas pulseras electrónicas de localización, que tanta tranquilidad pueden llevar a tantas víctimas, pero cuya regulación concreta (duración máxima, etc.) deberá desarrollarse.

En el ámbito civil podemos destacar:

A través del séptimo párrafo del artículo 544 ter de la LECRIM, se trasladan a la vía del proceso penal, cuatro medidas cautelares civiles, con una duración inicial máxima de 30 días, prorrogables por otros 30 días, si se presentaba demanda en un proceso ante la jurisdicción de Familia, que es quien debería ratificarlas en su momento.

Dichas medidas son:

- a) La atribución del uso y disfrute de la vivienda familiar, como cuestión meramente posesoria, al margen de quién fuera el propietario de la misma (convivente o familiar) y por lo tanto manteniendo intactas las obligaciones del pago de su alquiler a quien lo estuviera haciendo hasta entonces, si la misma estuviera arrendada, lo que, por igual vía que el “alejamiento”, supone muchas veces una primera separación convivencial legal de la pareja afectada, que implica un inmediato lanzamiento del domicilio común que obliga al inculpado a vivir en otro sitio (una pensión, la casa de un familiar, etc.) por primera vez desde el inicio de la pareja, y le alerta de que la situación se ha hecho intolerable para la víctima.⁶⁵
- b) La fijación de un régimen de custodia, visitas, comunicación y estancia con los hijos, que suele derivarse de la decisión de romper la convivencia bajo un

⁶⁵ SALAZAR BORT, S. (2001): *La atribución del uso de la vivienda familiar en las crisis matrimoniales. Amplio estudio jurisprudencia*, Ed. Aranzadi, Elcano, pp. 397.

techo común y que igualmente se puede solicitar para los supuestos del “alejamiento”, en la consideración de que la restricción al presunto maltratador de esos derechos paterno-filiales debe ser la excepción, debe ceñirse a lo que impida la real efectividad del “alejamiento” acordado y permite puntos de intermediación que no los convierten en irrealizables a través de su puesta a disposición en puntos neutrales de entrega, que bajo ningún concepto deben propiciar denuncias por quebrantamiento.

- c) La prestación provisional de alimentos, que, por importe de una mensualidad, como mucho prorrogable por otra, debe alcanzar a la manutención ordinaria para comida, vestido, escolarización de los hijos bajo custodia y gastos ordinarios de mantenimiento del patrimonio familiar, calculada conforme a los ingresos medios normales de quien, estando obligado a satisfacerlos, a la vez esté implicado en una investigación penal por violencia doméstica.
- d) Y cualquier otra medida de protección, sin perjuicio de las previstas en el art. 158 del Código Civil, que se considere oportuna a fin de apartar al menor o menores de un peligro o de evitarle perjuicios (como pueden ser las que plantean los progenitores contendientes involucrados en discusiones que afecten a la salud del menor o menores habidos en común).

Asimismo, se complementan con otras garantías que también se adoptan en la esfera procesal, como son el deber de informar permanentemente a la víctima de la situación procesal y penitenciaria del imputado y del alcance de las medidas (art. 544 ter 9 LECRIM) o la inserción de sus datos en el Registro Central de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica, que también preventivamente tratan de ayudar a apreciar la habitualidad o aún la reincidencia del maltratador y de poner en aviso a la policía y después a los jueces de la necesidad de adoptar sobre aquél medidas «que impliquen una mayor limitación de su libertad personal» (ver art. 544 bis 4 LECRIM).

4.3. Medidas judiciales de protección de las víctimas en la LOIVG

El artículo 61 de la LOIVG, que comienza con la regulación de las medidas judiciales de protección, aclara que las que recoge en su capítulo IV del Título V, arts. 61-69 «son compatibles con cualesquiera de las medidas cautelares y de aseguramiento que se pueden adoptar en los procesos civiles y penales», continuando con ello el logro de la orden de protección que así lo instauró para todas las manifestaciones de la

violencia doméstica, y en congruencia con la configuración mixta de la naturaleza de las competencias de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Sin embargo, y para aumentar la posibilidad de su adopción, a las legitimaciones activas para solicitar las medidas que ya permitía el art. 544 ter 2 LECRIM (Juez de oficio, la víctima, personas descritas en el art. 173.2 del C.P. y Ministerio Fiscal), el 2 párrafo del art. 61 LOIVG añade la de la Administración de la que dependen los servicios de atención a las víctimas o su acogida, que antes sólo tenían la obligación de denunciar ante el Juez de Guardia o el Ministerio Fiscal y que ahora poseen una auténtica legitimación que obligará, a que el JVM se pronuncie sobre la pertinencia o no de la adopción de las medidas cautelares y de aseguramiento, y así como de su duración.

Respecto de este último extremo, la LOIVG no hace un tratamiento especial, de modo que la regulación de la duración de las medidas judiciales en materia de violencia de género sigue determinándose en función de su carácter cautelar. Por ello lo normal es que la resolución que las acuerde dure hasta que recaiga resolución definitiva en el proceso penal de referencia en que o para el que se acuerde, sólo que con el límite del máximo de la duración que la medida acordada tenga cuando se convierta en pena o medida de seguridad, en primera instancia, y con el abono del tiempo transcurrido como provisional.

Así, si la medida cautelar es privativa de libertad, su máximo de duración se recoge en el art. 504 LECRIM que la reduce al «tiempo imprescindible para alcanzar cualquiera de los fines previstos en el art. 503 y en tanto subsistan los motivos que justificaron su adopción», lo que la permite en abstracto mientras dura la investigación de la causa por violencia de género para evitar el riesgo de fuga del imputado, que altere o aun destruya fuentes de prueba, que se corra un alto riesgo de que cometa otras infracciones delictivas; y, sobre todo, que siga actuando contra bienes jurídicos de la víctima de la infracción penal investigada, lo que a nuestro juicio debe darse con una gran intensidad de apariencia delictiva (*fumus boni iuris*) del art. 503.1.1 LECRIM, aunque sin su límite penológico, y un gran peligro en el retardo (*periculum in mora*), para evitar que el Derecho Procesal Penal se convierta en un Derecho Preventivo.

En lo que hace a las medidas cautelares restrictivas de derechos (principalmente los “alejamientos”) configurados los tipos delictivos de la violencia de género contra la mujer en el Título IV de la LOIVG como constitutivos de delito, salvo las vejaciones injustas y las injurias de carácter leve, todas tendrán el límite de la duración máxima de la pena fijado en el art. 57 del C.P., esto es, de 5 años si el delito fuere menos grave (que

será lo normal , ver art. 33 C.P.), 10 años si fuere grave y 6 meses en el caso de que se trate de una falta (art. 57.3 C.P.).

Por otra parte, el art. 62 LOIVG convalida la orden de protección, con remisión a su regulación en el art. 544 ter de la LECRIM, como el instrumento a través del cual adoptar normalmente estas medidas judiciales de protección, destacando, en congruencia con la creación de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que quien las adoptará será preferentemente el Juez de Violencia sobre la Mujer, reduciéndose la labor de los Jueces de Guardia, esto es, los de Instrucción, a adoptar a prevención de los de Violencia sobre la Mujer (art. 54 LOIVG, que introduce el art. 779 bis LECRIM) exclusivamente la regularización de su situación personal (libertad o prisión), cuando la presentación del imputado detenido se haga fuera de las horas o días de audiencia (fines de semana y festivos), en cuyo caso el Juez de Guardia deberá recibir las declaraciones y hacer las comparencias oportunas, así con la adopción de la orden de protección y las sentencias de conformidad.

El art. 63 LOIVG, por otra parte, establece a favor de las víctimas una reduplicación del deber de reserva y protección de los datos atinentes a las mismas para garantizar su intimidad, refiriéndolas especialmente a sus datos personales y a los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda y custodia.

El art. 64 LOIVG regula lo que llama las medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones, en una terminología menos técnica, más accesible al ciudadano, que en lo esencial no añade ninguna medida nueva respecto de las cautelares ya adoptables por la vía del art. 544 bis de la LECRIM o las descritas como pena en el art. 48 del C.P.

La medida no sólo supone el lanzamiento, sino que puede reforzarse con la prohibición de volver al domicilio.

El párrafo 3.º del art. 64 LOIVG analiza el llamado “alejamiento” del inculpado respecto de la víctima, que se limita a impedir a aquél acercarse no sólo a la persona de la víctima dondequiera que se encuentre, sino también a su domicilio, a su lugar de trabajo o a cualquier otro que sea frecuentado por ella.

Asimismo, cuando víctima e inculpado trabajen en el mismo lugar, o pertenezcan a idéntico círculo de realización de su ocio, la medida no supone el impedimento del inculpado de continuar trabajando o acudir al centro de ocio común, sino solamente en el tiempo que coinciden en él, de acercarse a su víctima sin motivo justificado.

En caso de que se acuerde el “alejamiento”, el art. 64.3.3 de la LOIVG obliga al JVM a fijar una distancia mínima entre el inculpado y la persona protegida, que aquél no podrá rebasar bajo el oportuno apercibimiento de incurrir en responsabilidad penal. La distancia que se suele acordar para su efectividad y que dibuja el denominado círculo de protección física de la víctima suele ser la de 500 metros, que es el radio que permite la vista humana media apreciar con suficiencia y el que al parecer detectan los sensores de las pulseras electrónicas.

La LOIVG ha introducido la novedad de permitir como medidas cautelares la suspensión al inculpado de la patria potestad o la guardia y custodia de los menores a que se refiera la medida (art. 65) y la de suspensión del régimen de visitas a sus descendientes (art. 66).

Ambas medidas consisten en lo que son, medidas de suspensión, y no de privación, por lo que continúa el régimen general de que la privación sólo puede acordarse tras el oportuno juicio y en sentencia.

El artículo 67 LOIVG establece por primera vez como medida cautelar específica en nuestra legislación la de la suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas, con la obligación de depositarlas en los términos establecidos por la normativa vigente, siempre que no concurra el delito de tenencia ilícita de armas.

Especial referencia a la Orden de Protección:

La Ley 27/2003 encuadra y ubica la orden de protección dentro del art. 13 de la LECRIM; la razón de ello es que éste era el único precepto que en términos genéricos apoderaba para proteger a los ofendidos y perjudicados por el delito.

La orden de protección sólo puede ser dictada por el juez de Instrucción o Tribunal que conozca de la causa, de lo que podría deducirse que, para estos supuestos específicos de protección, las primeras diligencias quedan limitadas exclusivamente a los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, la policía judicial sigue teniendo las competencias propias.

La medida de la orden de protección está destinada a la tutela de los derechos de las víctimas, que no son otros que el grupo de sujetos a los que se refiere el art. 173.2 CP, para su adopción se exige los siguientes presupuestos, según lo dispuesto en el art. 544 ter.1:

- a) Existencia de indicios fundados de la comisión de un delito o falta de características determinadas y contra las personas, mencionados en el art. 173.2 CP.
- b) Situación objetiva de riesgo para la víctima que requiera la adopción de alguna de las medidas de protección.

4.3.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La resolución de la orden de protección corresponde a los órganos del orden jurisdiccional penal; así resulta de los apartados 1 («El juez de Instrucción dictará orden...») y 11 («el juez o tribunal que conozca de la causa –penal– podrá acordar la orden de protección...») del art. 544 ter LECRIM. La solicitud de una orden de protección no es un objeto procesal autónomo, es un instrumento dentro de un proceso penal, por lo que la competencia para conocer de la orden de protección se determina en atención al órgano jurisdiccional que está ejerciendo su competencia según la fase o etapa en que se halle el proceso que se está sustanciando, a lo que no se opone el art. 544 ter. 3, párrafo primero: «En caso de suscitarse dudas acerca de la competencia territorial del juez, deberá iniciar y resolver el procedimiento para la adopción de la orden de protección el juez ante el que se haya solicitado ésta, sin perjuicio de remitir con posterioridad las actuaciones a aquel que resulte competente». La presentación de la solicitud de la orden de protección, además de ante el Juzgado de Instrucción pueden realizarse ante la Fiscalía, ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ante las oficinas de atención a las víctimas, ante los servicios sociales o instituciones asistenciales dependientes de las Administraciones públicas.

El apartado 1 del art. 544 ter LECRIM señala que la orden se aplicará en los casos en que existan «indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de alguna de las personas mencionadas en el art. 173.2 CP...».

Se amplía pues el círculo de sujetos pasivos con respecto al anterior art. 153 CP, al referirse también ahora a los descendientes, hermanos por naturaleza, adopción o afinidad y a las personas amparadas en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de convivencia familiar, así como a las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentren sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados.

Por tanto, y con carácter general, pueden denunciar un hecho de malos tratos:

- a) La víctima
- b) Persona que tenga con ella alguna de las relaciones que se indican en el art. 173.2 del Código Penal
- c) Ministerio Fiscal

A la vista de lo expuesto, y de acuerdo con el tenor literal del art. 544 ter. 2, la orden de protección puede acordarse de oficio o a instancia de parte legitimada.

- a) Que se acuerde de oficio

El órgano jurisdiccional penal que conozca de un proceso por violencia doméstica es el que está obligado a examinar si concurre o no una «situación objetiva de riesgo» y, en caso positivo, adoptar y ordenar las medidas de protección más adecuadas. De modo que, según lo dispuesto en el apartado 7 según el cual: «las medidas de naturaleza civil deberán ser solicitadas por la víctima o su representante legal, o bien por el Ministerio Fiscal cuando existan hijos menores o incapaces (...)», está limitando la actuación de oficio a las medidas de protección del art. 158 CC («y sin perjuicio de las medidas previstas en el art. 158 CC»).

- b) Que se acuerde a instancia de parte

De acuerdo con lo previsto en el art. 544 ter apartado 4, el juez de guardia «convocará a una audiencia urgente a la víctima o su representante legal, al solicitante y al agresor, asistido, en su caso, de abogado. Asimismo será convocado el Ministerio Fiscal». La audiencia se configura, por tanto, en cauce procesal obligado para resolver la orden de protección.

El interés del legislador por subrayar la importancia de la presencia e intervención del Ministerio Fiscal en esta audiencia se pone de manifiesto en la redacción del citado apartado 4. Así, la Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2003 afirma que «la presencia del Fiscal resulta de enorme importancia en esta audiencia. Basta reparar en que en la misma se trata de diseccionar la situación generada en el ámbito familiar, lo que presenta, cara a la adopción de medidas cautelares y de protección de la víctima en este campo, mayores dificultades de criterio y de valoración que en otro tipo de manifestaciones delictivas habida cuenta la existencia de bienes jurídicos en juego de enorme trascendencia, generalmente con afectación de los derechos e intereses de menores de edad».

Otras cuestión es la incomparecencia injustificada del Abogado del agresor, pues, salvo en el acto del juicio de faltas en el que su intervención no es preceptiva, en los demás casos y supuestos (como quiera que se tratarían de hechos que al menos inicialmente revestirían la calificación de delito) la asistencia letrada al presunto agresor sería ineludible, por lo que necesariamente tendría que suspenderse la audiencia, salvo la posibilidad de designar y convocar a la audiencia al Letrado de oficio.

Asimismo, la incomparecencia injustificada de la víctima o solicitante a la citada audiencia tampoco determina (necesariamente) la suspensión de aquella, aunque parece lógico y acertado que así se acuerde.

4.3.2. RESOLUCIÓN DE LA ORDEN DE PROTECCIÓN: AUTO, NOTIFICACIÓN Y RECURSOS

El último párrafo del apartado 4 del art. 544 ter de la LECRIM determina que «celebrada la audiencia, el Juez de guardia resolverá mediante auto lo que proceda sobre la solicitud de la orden de protección, así como sobre el contenido y vigencia de las medidas que incorpore».

De acuerdo con los diferentes contenidos que el ordenamiento jurídico prevé para la orden de protección –que veremos en epígrafe siguiente–, el auto, aunque resolución formalmente única, contendrá o podrá contener diversos pronunciamientos habida cuenta la posibilidad de adopción de cuantas medidas civiles y penales se estimen adecuadas a los efectos de protección de la víctima. Lo esencial aquí es la «puesta en conocimiento» de la resolución que se dicte. De manera que, además de la notificación ordinaria a las partes y al Fiscal, la orden de protección también deberá ser notificada a la víctima, aunque no sea parte, mediante entrega de testimonio íntegro del auto.

En cuanto a los recursos, la cuestión que inicialmente se planteó en la materia, dado el silencio que al respecto guarda el art. 544 ter, era si, a efectos de determinación de los recursos admisibles, habría que atenderse a la resolución unitariamente considerada o, por el contrario, estarse a los diferentes pronunciamientos contenidos en la misma. Pese a las dudas surgidas y distintos criterios interpretativos la posición mayoritaria entiende que, aparte del recurso de reforma, el único recurso devolutivo aplicable es el de apelación.

4.3.3. CONTROL DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN: REGISTRO CENTRAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.

El Registro Central para protección de las víctimas se configura como un instrumento de conocimiento de antecedentes de todo tipo relacionados con la violencia doméstica, que permite a Jueces y Fiscales dirigir desde un principio y de forma adecuada la acción penal, a la vez que adoptar cuanto antes medidas de protección a favor de la víctima. Ello sin olvidar el carácter instrumental, de conocimiento adecuado en la acción preventiva e investigadora que compete a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. El Registro de Medidas contra la Violencia Doméstica contendrá información sobre personas físicas identificadas o identificables, y en él podrán ser inscritos los autos que los Tribunales dicten en procedimientos sobre violencia doméstica, acordando medidas cautelares, así como las sentencias que se dicten en los referidos procedimientos, tanto en juicios de faltas como en juicios por delitos.

El Real Decreto 355/2004 establece que «debe tenerse en cuenta que el tratamiento de datos se sistematiza a través de una inicial diferenciación de las medidas de protección, según hayan sido éstas acordadas de forma cautelar en un procedimiento penal en tramitación o en sentencia firme, dado que su régimen jurídico es distinto en uno y otro caso» y «encomienda al secretario judicial, en su condición de fedatario público de las actuaciones judiciales, la esencial función de comunicar la información que haya de inscribirse en el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, aportando de esa manera la máxima solvencia jurídica y confidencialidad al contenido del registro y garantizando los derechos de los ciudadanos y de las víctimas del delito».

4.3.4. ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INICIADOS POR AGRESIÓN EN LOS QUE PUEDE EXISTIR LA PETICIÓN DE ORDEN DE PROTECCIÓN

La LECRIM prevé que, con un simple atestado policial, y después de oír al policialmente inculcado, se pueda proceder a dar traslado del expediente instruido al Ministerio Fiscal y a los acusadores a fin de que formulen, de forma inmediata y hasta en el propio Juzgado de Guardia, el escrito de acusación. El Juzgado de lo Penal o la Audiencia que recibe el juicio rápido dictará auto de admisión de pruebas, lo cual, en cierto modo, viene a devolverle su plena jurisdicción.

Entrando ya específicamente en la realidad práctica de la formación de un juicio rápido, debemos partir del atestado policial en el que se detallará la citación del imputado, o en su caso detenido y de la víctima. Una vez en sede judicial, tras el reconocimiento médico forense de la víctima (en el caso de que existan lesiones), ofrecimiento de acciones, lectura de derechos al imputado/detenido, antecedentes penales del mismo, se procede por el Juez, Ministerio Fiscal y las partes a celebrar la comparecencia prevista en el artículo 798 LECRIM, finalizando el procedimiento con conformidad, en cuyo caso se dictará la pertinente sentencia o sin conformidad en cuyo caso se remitirán las actuaciones al Juzgado de lo penal correspondiente, previo señalamiento del día de la vista mediante la agenda judicial, celebrándose la vista oral el día señalado al efecto.

Otro de los contenidos penales que pueden ser adoptados en sede del procedimiento, en el marco de la orden de protección, es la medida de alejamiento a la que se ha hecho referencia anteriormente, la cual obliga a un distanciamiento entre el agresor respecto de la víctima como medio para asegurar la integridad física y moral de ésta. El artículo 544 bis presenta esta medida, como cautelar pero también la podemos encontrar dentro del ámbito de las penas accesorias y medidas de seguridad a imponer por el Juez cuando concurren los requisitos para ello. A esta medida de alejamiento adoptada individualmente, y no en el ámbito de la orden de protección, no se le pueden atribuir los efectos civiles y sociales que conlleva la orden de protección, puesto que el alejamiento no permite pronunciamientos en materia civil.

Si esta medida de adopta en el marco de la orden de protección puede llevar aparejada la adopción de medidas civiles, ya que la Ley reguladora de la Orden de protección ha coordinado las competencias penales y civiles de forma que se han solucionado los problemas de vivienda, custodia, visitas, etc..

Las medidas civiles adoptadas por el Juez penal tendrán una vigencia de treinta días, de forma que si se presenta demanda podrán continuar treinta días más, plazo en el que tendrán que ser modificadas, ratificadas o dejadas sin efecto por el Juzgado competente.

5. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO A LA PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL

5.1. Introducción

La LOIVG resulta pionera en nuestro país en lo que se refiere al establecimiento de una serie de medidas especiales tendentes a la protección de la mujer víctima de la violencia de género. Hasta su aparición sólo se contaba con declaraciones de principios e intenciones y, en el mejor de los casos, derechos imposibles de materializar por la falta de un adecuado instrumento jurídico para trabajar contra la violencia infligida sobre las mujeres. Además, el carácter integral de su contenido revela de manera inequívoca el franco propósito del legislador de resolver de manera real y efectiva la grave situación por la que atraviesan las víctimas de la violencia de género, para lo que comienza por desarrollar una serie de medidas protectoras de las víctimas, a la par que diseña unas medidas educativas y sociales que puedan en el futuro poner fin a esa violencia salvaje e irracional.

Dentro de las medidas protectoras especiales a que hacemos referencia, entendemos de vital importancia aquéllas que se establecen con el propósito de mantener o, en su caso, facilitar la independencia económica de la mujer maltratada, pues la relación de la víctima con el agresor se basa, precisamente, en una relación de subordinación y dependencia, de dominación y de control, de la que mal puede escapar la víctima si su supervivencia económica y la de sus hijos dependen del agresor.

Bajo esta perspectiva, quedan incardinadas las medidas protectoras del empleo de la mujer maltratada que vamos a analizar con detalle; análisis que, advertimos, va a llevarse a cabo desde una perspectiva crítica, si bien con un ánimo constructivo que contribuya a mejorarla y a incrementar su eficacia.

Como ya se ha apuntado, resultaría ciertamente difícil lograr el carácter integral de la protección pretendida por la Ley Orgánica 1/2004 si el legislador no atendiera a las repercusiones de la violencia de género en un ámbito vital tan determinante como el desempeño laboral o profesional de las víctimas de dicha violencia. Y ello, no sólo por la dificultad misma que para la víctima entraña, habitualmente, el adecuado y puntual cumplimiento de sus obligaciones laborales sino, también, por cuanto sus mismas condiciones laborales pueden convertirse en un lastre para ella a la hora de eludir nuevas agresiones por parte del maltratador, o de acceder a la necesaria asistencia sanitaria, psicológica o social que le ayude a mitigar las consecuencias del maltrato ya

padecido. Incluso, en ocasiones, las obligaciones laborales de la víctima de violencia de género pueden acabar por confinarla en un laberinto vital en el que el trabajo supone para la mujer la única vía de independencia económica respecto de su agresor pero, a la vez, la encadena a un entorno y a unas rutinas que, conocidas por aquél, pueden suponer para ella un mantenimiento o, incluso, una agravación del riesgo de agresión y/o de las consecuencias de la misma.

De otra parte, en el caso de aquellas mujeres económicamente dependientes de su agresor, la intervención de los poderes públicos en aras a posibilitar su acceso a una actividad económica –asalariada o autónoma– que le permita la necesaria independencia, real y efectiva, de quien le inflige el maltrato resulta, incluso, más necesaria por cuanto, sobre aquéllas, el yugo de la dependencia económica las hace más prisioneras de la situación de violencia.

Todas estas razones justifican, en efecto, una decidida intervención legislativa relativa a la faceta laboral/profesional de la mujer víctima de la violencia de género; insistimos, no sólo por la importancia del trabajo como *modus vivendi*, sino también por las nada desdeñables implicaciones que la actividad laboral, como circunstancia vital, tiene en el ámbito de la violencia de género, ya encadenando a la víctima a una situación de violencia preestablecida, ya dificultando su acceso a las medidas de asistencia protección, ya ambas cosas.

Por fuerza, la atención legislativa en esta sede –a diferencia de la que pueda desarrollarse en otros órdenes, como el educativo– posee un carácter más protector o defensivo que preventivo; en efecto, y como se verá, es presupuesto necesario para desplegar la protección en el ámbito laboral/profesional la existencia de una *orden de protección*, dictada por el órgano jurisdiccional, lo que significa, en definitiva, que la batería de medidas laborales y de protección social sólo va a ponerse en funcionamiento cuando se acredite la previa concurrencia de la situación de violencia de género (esta circunstancia no queda, en absoluto, desfigurada por el hecho de que la ley prevea la posibilidad de poner en marcha estas medidas acreditando su necesidad, meramente, mediante informe del Ministerio fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género, hasta que sea dictada la orden de protección pues, en este caso –aunque sea por vía indiciaria– se exige, asimismo, la acreditación de una situación consumada de violencia). No obstante lo anterior, no cabe desconocer la importancia que estas medidas tienen de cara a la prevención o evitación de posteriores agresiones, en lo que podríamos denominar una “virtualidad preventiva

de segundo grado” o, dicho de otro modo, coadyuvando a neutralizar la violencia ya ejercida y sus efectos.

En este sentido, y como se verá a continuación, las medidas propuestas por los artículos 21, 22 y 23 LOIVG (y, en concordancia con ellos, por las Disposiciones adicionales séptima y décimo sexta), son susceptibles de agruparse en dos grandes apartados:

- a) Acciones dirigidas a la inserción laboral/profesional de las mujeres víctimas de violencia de género, como medio de lograr la independencia económica y profesional respecto de su agresor. A este respecto, las previsiones legales en torno a la creación de un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo, orientado tanto a la consecución de empleo por cuenta ajena como al autoempleo.
- b) Acciones ordenadas a la asistencia y protección de las trabajadoras que sufren violencia de género. Estas medidas tratan de hacer encajar hasta tres posibles “piezas” (todas ellas, fundamentales para lograr la protección adecuada): la *conservación del empleo y de la capacidad económica de la mujer*; el *acceso de la misma a los mecanismos de asistencia* –médica, psicológica, etc.–; y *dificultar el acceso –físico— del maltratador a la trabajadora*, pasando, si es necesario, por la variación de sus condiciones y situación laboral. Las acciones en este sentido son, a su vez, susceptibles de clasificarse en:
 - 1) de un lado, las medidas de protección que “miran hacia dentro” de la relación laboral, con la intención de *paliar los efectos que sobre la misma pueda ocasionar la situación de violencia padecida por la trabajadora*, dificultándole el cumplimiento adecuado de sus obligaciones contractuales y situándola en posición de sufrir, por ello, las consecuencias del poder disciplinario del empleador (así, las previsiones legales en torno al carácter justificado de las faltas de asistencia y puntualidad, o las medidas de protección frente al despido);
 - 2) de otro, aquellas medidas que consideran *el trabajo de la mujer víctima de la violencia de género como una circunstancia vital a modificar para proteger a aquella frente a su agresor* (modificación del tiempo de trabajo, reducción de jornada, movilidad geográfica, suspensión o extinción del contrato de trabajo), y ello, con el menor

coste adicional posible –tanto económico como profesional– para quien ya padece una experiencia personal en extremo onerosa, así como para el empleador –tercero ajeno a la situación de violencia, pero implicado, siquiera de manera indirecta, en la protección de la trabajadora–.

De esta manera, se pasará de inmediato al análisis de los derechos y medidas protectoras referidas, comenzando (de acuerdo con un criterio estrictamente sistemático, que no lógico) por las referidas a la protección de las trabajadoras víctimas de la violencia de género (artículo 21 LOIVG y concordantes).

5.2. Las medidas de protección en el ámbito social: protección de las *trabajadoras* víctimas de la violencia de género

5.2.1. INSTRUMENTOS PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO

La atención del legislador se ha centrado en el intento de “blindaje” de la trabajadora maltratada frente a la más enérgica manifestación del poder directivo empresarial –la extinción del contrato de trabajo–, si bien no en todo caso, sino sólo bajo determinadas circunstancias:

- a) cuando, a causa de la situación de violencia de género haya faltado a su trabajo o haya sido impuntual (situaciones, ambas, más que probables); y,
- b) cuando haga uso de los derechos que la ley le reconoce para flexibilizar sus condiciones de trabajo o suspender su contrato.

En primer lugar, y por lo que se refiere a **las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo**, cuando éstas vengan motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género de la trabajadora, la expresa dicción literal de la ley parece referirse a las situaciones en las que, bien una nueva agresión motiva la necesidad de recibir asistencia médica inmediata o, también, cuando la trabajadora precisa de asistencia médica o psicológica para paliar las consecuencias y secuelas de un episodio de violencia precedente.

Conviene precisar que no nos encontramos ante ausencias ordinarias, sino de especialísima etiología, que pueden y deben ser justificadas de forma singular, por lo que sus consecuencias y tratamiento no debe ser el habitual.

En estos casos cabe distinguir, a su vez, dos previsiones.

- a) La consideración como justificadas de tales faltas de asistencia o puntualidad, cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o servicios de salud, según proceda, sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por la trabajadora a la empresa con la mayor brevedad. De esta manera – aunque la norma no lo diga expresamente– tales faltas no serán disciplinariamente reprobables por el empleador; y es que la trabajadora, al poner en conocimiento del empleador el carácter justificado de tales incumplimientos, neutralizará la reacción disciplinaria de éste. Dicha reacción –el despido–, conocida la justificación por el patrono, no debería siquiera producirse; no obstante, si se produjera –ya por demorarse la trabajadora en comunicarlo al empresario, ya por contumacia de éste frente a una trabajadora que puede considerar como “conflictiva” o problemática– debería quedar abocado a la declaración judicial de improcedencia; en este sentido, y dada la singular situación de la víctima, entendemos que la consecuencia –ya conocida– de opción por parte del empleador entre la readmisión de la trabajadora o la extinción indemnizada de la relación laboral (salvo que la trabajadora tenga la condición de representante de los trabajadores, en cuyo caso la opción corresponderá a ella) resulta injusta y, además, convierte en ineficaz el esfuerzo desarrollado por el legislador, por cuanto, finalmente, y mediante la aplicación escueta e incondicionada de la norma laboral se alcanzará –precisamente– el resultado reprobado por el legislador: la extinción del contrato laboral de la víctima de violencia de género, con las ya sabidas y negativas consecuencias de pérdida de independencia económica de ésta.
- b) La imposibilidad legal de computar como faltas de asistencia, a los efectos de la eventual extinción del contrato de trabajo por causas objetivas (en concreto, por el supuesto contemplado en el art. 52.d) del Estatuto de los Trabajadores – absentismo general de la empresa–), las ausencias motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género, acreditada por los servicios sociales de atención o servicios de salud, según proceda. En este supuesto, como en el anterior, el empresario no debería proceder siquiera a materializar la decisión extintiva; no obstante, nada le impide hacerlo, si bien con la misma consecuencia de improcedencia apuntada *supra*, y, por consiguiente, con la posibilidad de alcanzar la extinción efectiva del contrato de trabajo por vía del ejercicio del derecho de opción.

Amén de valorar como inadmisibles las apuntadas perversiones técnicas que pueden provocar finalmente la extinción del contrato de la trabajadora por parte del empleador (en tal caso en derecho de opción debería ser ejercitado por la trabajadora, o no existir, forzándose la readmisión), debemos, asimismo, hacer referencia al defectuoso tratamiento que, merced a las previsiones legales, van a recibir las faltas de asistencia o puntualidad de la trabajadora víctima de la violencia de género, cuando dichas inasistencias e impuntualidades sean debidas a las –lamentablemente frecuentes– comparecencias ante la policía o el juzgado para denunciar una tentativa de violencia sobre ella, o cuando se deban a la realización de las gestiones necesarias ante los servicios sociales para obtener las ayudas correspondientes. Insistimos en que la dicción legal no parece dejar lugar a dudas sobre la situaciones a tutelar a través de este mecanismo: únicamente, las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo debidas a la situación física o psicológica derivada de la violencia de género padecida por la trabajadora. Quedan –como hemos apuntado– fuera del elenco de posibles situaciones protegidas aquellas otras ausencias y/o impuntualidades que, como las que acabamos de indicar, hallan su causalidad directa e inmediata en la situación de violencia de género, y son debidas a la realización de actividades necesarias por parte de la trabajadora víctima de esa violencia, si bien no pueden situarse bajo el paraguas protector de la norma, por no derivar literalmente de la situación física o psicológica de la trabajadora. En nuestra opinión, las situaciones descritas se hacen igualmente merecedoras de la protección prevista, resultando perfectamente objetivables y acreditables de cara a su justificación ante el empleador (bastaría, en el primer caso, con la certificación por parte de la policía o del juzgado de la hora de personación de la trabajadora al efectuar la denuncia; en el segundo caso, si bien parece excesivo requerir idéntica certificación por parte de los servicios de asistencia social cada vez que se recurra a los mismos, nada obstaría aquí –del mismo modo en que el Estatuto de los Trabajadores lo prevé para la asistencia a exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto– a que se diera la posibilidad a la trabajadora de ausentarse de su trabajo “*por el tiempo indispensable*” para acudir a los servicios de asistencia social).

Paradójicamente, sin embargo, los supuestos apuntados no hallan amparo a través de este mecanismo de defensa ni, como se verá, del siguiente (nulidad del despido en ciertas situaciones).

El segundo de los mecanismos ordenados por legislador a la defensa del empleo de la trabajadora víctima de violencia de género viene dado por la modificación del

artículo 55.5.b) del Estatuto de los Trabajadores, variación mediante la cual viene a conceptuarse como **despido nulo** *«el de las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio del centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral, en los términos y condiciones reconocidos en esta ley»*.

Nos encontramos ante una suerte de “escudo”, análogo al que protege –de acuerdo con la propia norma estatutaria– a los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares en el ejercicio de los derechos que, a tal respecto, se les reconocen. Se trata, por consiguiente –como el propio precepto estatutario acaba por aclarar en su último inciso–, de una presunción *iuris tantum* de nulidad que protege a la trabajadora víctima de la violencia de género frente a cualquier despido disciplinario realizado por el empleador en represalia al ejercicio de los derechos de flexibilización de las condiciones de trabajo o de suspensión del mismo que se reconocen a la trabajadora en esta situación. De este modo, el despido así realizado debería –previa su impugnación ante los órganos del Orden Social de la Jurisdicción– calificarse como nulo, con las conocidas secuencias de readmisión inmediata de la trabajadora en su puesto de trabajo y abono de las retribuciones que hubiera dejado de percibir. Entendemos –no obstante, el mecanismo de protección utilizado en este caso por legislador– que el espectro de situaciones protegidas resulta insuficiente, por cuanto quedan fuera del supuesto protegido una parte de las situaciones que la trabajadora ha de vivir a causa de su condición de víctima de la violencia de género, que van a repercutir sobre la realización de su trabajo y que, sin embargo, no pueden integrarse en la categoría de «ejercicio de los derechos de reducción o reordenación del tiempo de trabajo, movilidad geográfica o suspensión del contrato de trabajo», aunque, igualmente, puedan provocar una perturbación la organización productiva empresarial hasta el punto de «disparar» la reacción del empleador: volvemos aquí a traer a colación el supuesto anteriormente referido de las ausencias y retrasos debidos a denuncias y a gestiones administrativas para la asistencia social; no se trata de situaciones que queden bajo el amparo de ninguno de los derechos enunciados antes, ni tampoco de las faltas justificadas y no computables protegidas mediante el primero de los mecanismos analizados. Se trata, por el contrario, de un supuesto –frecuente– de ejercicio legítimo de derechos civiles y sociales reconocidos por las leyes, pero que no han hallado su reflejo en la normativa laboral y que, por consiguiente, y a falta de una formulación protectora más amplia, quedan fuera de los supuestos protegidos en este caso.

A nuestro juicio, tal consecuencia –también– resulta inadmisibles por cuanto obedece, entendemos, a una deficiente técnica legislativa, y no a un olvido deliberado de legislador, a quien hubiera bastado utilizar una fórmula semejante a la empleada por el propio artículo 55.5 b) del Estatuto de los Trabajadores, en su inciso primero, cuando califica de nulo el despido «*de las trabajadoras embarazadas, desde la fecha de inicio del embarazo hasta la del comienzo del periodo de suspensión*»; en efecto, y para el caso de la mujer víctima de la violencia de género podría haberse asimismo conceptualizado como nulo el despido llevado a cabo «desde la fecha de la orden de protección o desde la fecha del informe del Ministerio fiscal que indique la existencia de indicios que acrediten la condición de víctima de violencia de género, y durante todo el tiempo en que aquella permanezca vigente», dispensándose de este modo una protección objetiva y comprensiva de todas las posibles situaciones que puedan motivar la extinción disciplinaria del contrato de trabajo.

Ha de señalarse, no obstante, que la apuntada presunción *iuris tantum* será – como el propio precepto estatutario prevé– destructible, si el empresario logra acreditar la procedencia del despido realizado por motivos no relacionados, en este caso, con la situación de violencia de género.

Se echa de menos, igualmente, una protección adecuada de la trabajadora víctima de violencia de género frente la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas (*ex* artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores); y es que, entre las distintas causas objetivas contempladas en el citado precepto estatutario, además de las faltas de asistencia, aún justificadas, relacionadas con el absentismo en la empresa –causa a la que ya se hizo referencia antes, y respecto de la cual se evidenció un nivel protector sólo relativo– existen otras causas que el empresario puede alegar para llevar a cabo el despido por causas objetivas de la trabajadora víctima de violencia de género: ineptitud conocida o sobrevenida, falta de adaptación a las modificaciones técnicas del puesto de trabajo, necesidad objetivamente acreditada de amortizar el puesto de trabajo; causas todas ellas que pueden –en tales casos– obedecer a la "incomodidad" que para el empleador supone mantener en su puesto a una trabajadora víctima de violencia de género. Hubiera sido necesaria –en el artículo 53 del Estatuto de los Trabajadores, donde se configuran los supuestos de nulidad de los despidos objetivos– una cláusula análoga a la propuesta por nosotros en páginas previas (para la nulidad del despido disciplinario) de tal suerte que, en este caso, se estableciera: «será también nula la decisión extintiva en los siguientes supuestos: (...) la de las trabajadoras víctimas de

violencia de género, desde la fecha de la orden de protección o, en su caso, del informe del Ministerio fiscal en el que se acrediten la existencia de indicios de que la trabajadora es víctima de violencia de género, y durante todo el período de vigencia de aquella»; o, cuanto menos, una referencia semejante a la que legislador sí ha establecido para el despido disciplinario y que aquí se ha criticado por insuficiente: *«será también nula la decisión extintiva en los siguientes supuestos: (...) La de las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación del tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio de centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral»*.

5.2.2. La conciliación del trabajo, la asistencia a la trabajadora y su protección: un sistema con tres niveles de intensidad (flexibilización de las condiciones de trabajo)

Nos hallamos aquí ante una perspectiva legislativa diferente: el legislador no presenta, ya una actitud defensiva frente a la posible actuación “en represalia” del empresario ante la incomodidad que puede suponerle la trabajadora víctima de la violencia de género, sino que, más bien, está pensando en las necesidades de “conciliación” «», que la misma presenta a la hora de mantener su independencia profesional y económica con sus nuevas necesidades vitales forzadas por su condición de víctima de la violencia de género. Tales necesidades vitales pueden responder a propósitos tan diversos como la rehabilitación médica y/o psicológica de la trabajadora –respecto de las secuelas derivadas de la violencia padecida-, la necesidad de reorganizar su tiempo libre para atender adecuadamente al cuidado de sus hijos o de los mayores a su cargo, o la misma separación o distanciamiento físico –geográfico- suficiente de su agresor.

La atención a dichas necesidades va a requerir una flexibilización de las obligaciones laborales de la trabajadora (bien disponiendo, en general, de más tiempo para atender dichas necesidades personales/o familiares, bien, en el mejor de los casos, una redistribución de su jornada diaria de trabajo a lo largo de todo el día); en ocasiones, incluso, la modificación del *modo* de llevarse a cabo la prestación de trabajo (piénsese en el supuesto de cambio en la localidad de residencia de la trabajadora por razones de seguridad; en este caso, el cambio paralelo del lugar de trabajo resultará no ya conveniente sino, incluso, necesario).

Las medidas de flexibilización o modificaciones propuestas por el legislador se escalonan entre sí en una secuencia de intensidad creciente, y de diverso alcance objetivo (pudiendo afectar tanto al tiempo como al espacio en que se desarrolla el trabajo), que y **van desde la mera reordenación o redistribución del tiempo de trabajo a la reducción del mismo, alcanzando, incluso, la movilidad geográfica de la trabajadora** para su recolocación en otro centro de trabajo que la empresa posea en esa misma o cualquier otra localidad. Nada parece obstar, además, a la activación acumulada de todas estas medidas.

5.2.2.1. ACTUACIÓN SOBRE EL TIEMPO DE TRABAJO

De acuerdo con la bidimensionalidad del tiempo de trabajo, tanto cualitativa como cuantitativa, el legislador (en la Disposición adicional séptima de la LOIVG, que introduce un nuevo apartado siete en el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores) propone dos posible vías de adaptación:

- a) la que actúa sobre la vertiente *cualitativa* del tiempo de trabajo, sin alterar su duración-reordenación o redistribución del mismo- y,
- b) la que opera sobre su dimensión *cuantitativa* –reduciendo, en este caso, la duración de la jornada de trabajo-.

De esta manera, prevé la norma que *«la trabajadora víctima de violencia de género tendrá derecho, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, a la reducción de la jornada de trabajo con disminución proporcional del salario o a la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que se utilicen en la empresa.*

Estos derechos se podrán ejercitar en los términos que para estos supuestos concretos se establezcan en los convenios colectivos o en los acuerdos entre la empresa y los representantes de los trabajadores, o conforme al acuerdo entre la empresa y la trabajadora afectada. En su defecto, la concreción de estos derechos corresponderá a la trabajadora, siendo de aplicación las reglas establecidas en el apartado anterior, incluidas las relativas a la resolución de discrepancias».

- a) Por lo que se refiere a la reordenación del tiempo de trabajo, el legislador resulta muy explícito acerca de cuáles pueden ser los mecanismos a utilizar con este propósito, refiriéndose, concretamente, a tres:

- 1) la *adaptación del horario*: vendrá referida al cambio en la distribución del tiempo de trabajo y el tiempo de descanso a lo largo del día, modificándose las horas de entrada y salida de trabajo, dentro de los parámetros marcados por un sistema de horario rígido, en el que la trabajadora debe llevar a cabo su prestación de servicios dentro de módulos temporales predeterminados e invariables; la adaptación aquí referida vendrá dada por el paso de uno de los módulos temporales a otro que se ajuste mejor a las necesidades de la trabajadora víctima de la violencia de género (entendemos que quedan aquí incluidos, aunque no se establezca expresamente, los cambios de turno de trabajo; poco hubiera costado al legislador introducir una previsión expresa, análoga a la establecida en el artículo 23.1, a) del Estatuto de los Trabajadores, estableciendo la preferencia de la trabajadora víctima de violencia de género en la elección de turno);
- 2) la *aplicación de horario flexible*: el horario flexible implica que cada trabajador –y por tanto, en nuestro caso, la trabajadora víctima de violencia de género– pueda decidir libremente el momento de iniciar y de concluir su prestación diaria, si bien dentro de unos márgenes comunes al resto de trabajadores (este sistema sólo es posible, por tanto, en aquellos ámbitos o sectores en que el sistema productivo no exija la presencia simultánea de todos los trabajadores);
- 3) la *aplicación de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo utilizadas en empresa*: podemos encontrarnos aquí con otros sistemas de ordenación del tiempo de trabajo que proporcionan al trabajador cierta flexibilidad en la elección de sus horarios: por ejemplo, el denominado «horario fijo variable» (se trata de una variante del horario rígido, en la que, no obstante, se da al trabajador la posibilidad de decidir, a su conveniencia, entre varias combinaciones horarias inamovibles); o el «horario libre», en el que el trabajador administra de manera autónoma (sin márgenes, ni concurrencia) su tiempo de trabajo; o, por último, los «márgenes de tolerancia» o «de cortesía», como cortos espacios de tiempo –entre 5 y 30 minutos– contados a partir de la hora de entrada al trabajo o antes de la hora de la salida, y que quedan previstos en la negociación colectiva para flexibilizar el

comienzo o la finalización de la jornada de trabajo, sin que tales márgenes del tiempo tengan repercusión jurídica alguna ni sean recuperables.

Resulta evidente que para que la trabajadora víctima de violencia de género pueda hacer uso de estos mecanismos de flexibilidad temporales, los mismos deben ser posibles y existir previamente dentro del modelo organizativo de la empresa pues, de otro modo, encontraría difícil –por no decir imposible– encaje dentro de la estructura productiva de la misma. De ahí que estos mecanismos sólo resulten operativos, como el propio legislador parece significar, cuando tales formas de organización del tiempo de trabajo, «*se utilicen en la empresa*».

- b) En lo que atañe a la reducción de la jornada de trabajo estamos, como antes se anunciara, operando sobre el aspecto cuantitativo del mismo, de tal modo que las necesidades planteadas por la trabajadora víctima de violencia de género van a propiciar una reducción del tiempo que la misma dedica a su prestación laboral; por consiguiente y, de acuerdo con la estructura sinalagmática del contrato de trabajo, el salario debido por el empleador sufrirá, asimismo, una reducción proporcional a la reducción que haya sufrido el tiempo de trabajo (así lo recuerda el propio precepto estatutario); también se reducirán las horas extras a realizar, la cotización a la Seguridad Social...

Cabe reprochar al legislador que, en el recurso a este mecanismo de flexibilidad, haya incurrido en la –confiamos que no deliberada– omisión de mecanismo alguno de cobertura económica que venga a paliar la reducción de la trabajadora víctima de violencia de género puede sufrir en sus retribuciones como consecuencia del ejercicio de este derecho; nos estamos refiriendo a la falta de previsión normativa de tal situación como circunstancia subsumible –si bien de manera extraordinaria– bajo la protección económica por desempleo parcial, a través de la cual suplementar la merma retributiva padecida por la trabajadora. En estos casos, el perjuicio económico de la víctima acarrea consecuencias especialmente graves, que pueden contribuir no ya a precarizar aún más la situación de la víctima sino, incluso, a comprometer mucho más seriamente su seguridad, por el hecho de limitar su autonomía económica; y ello, no lo olvidemos, por el mero hecho del ejercicio legítimo de un derecho (la reducción de jornada laboral) que la ley le reconoce.

En lo que se refiere a las medidas de actuación sobre el tiempo de trabajo, resulta imprescindible poner de manifiesto una última dificultad. En efecto, el segundo párrafo

del artículo 37.7 del Estatuto de los Trabajadores señala que los términos de ejercicio de los derechos anteriormente enunciados (adaptación del horario, aplicación del horario flexible u otros mecanismos de reordenación temporal, reducción de jornada) podrán establecerse a través de la negociación colectiva y de los acuerdos entre la empresa y los representantes de los trabajadores, pero también a través del acuerdo individualizado entre la empresa y la trabajadora afectada; incluso, en defecto de lo anterior, por la mera voluntad de la trabajadora, sin acuerdo alguno exigiendo –eso sí– (por remisión a las reglas establecidas en el apartado sexto de propio precepto) que la trabajadora preavise al empresario con 15 días de antelación a la fecha en que se incorpore a su jornada ordinaria. Asimismo, se prevé que los conflictos entre empresario y trabajadora sobre la concreción de los términos de ejercicio de estos derechos sean resueltos por el Orden Social de la Jurisdicción, mediante el procedimiento previsto en el artículo 138 de la Ley de Procedimiento laboral.

De las previsiones anteriores parece desprenderse que el ejercicio de estos derechos por parte de la mujer víctima de violencia de género pueda producirse en todo caso, y preferentemente, a través de acuerdo (colectivo o individual) si bien hay que decir que también podrán establecerse de modo unilateral por la trabajadora, cuando tales acuerdos no existan. En nuestra opinión, esta última posibilidad, entendida de modo incondicionado, parece sugerir inquietantes consecuencias: por ejemplo, la posibilidad de que la trabajadora decida disfrutar de horario flexible, o incluso, de un horario libre, aun cuando tales modos de ordenación del tiempo de trabajo no se utilicen en ningún otro puesto de la empresa y/o resulten difícilmente aplicables a la dinámica – funcional y estructural– del puesto de trabajo; la integridad de la norma así parece permitirlo aunque, bajo nuestro punto de vista, la exigencia al empresario de un sacrificio organizativo semejante, con los perjuicios que ello puede irrogar a la organización empresarial, se nos antoja excesivo.

5.2.2.2. ACTUACIÓN SOBRE EL LUGAR DE TRABAJO: MOVILIDAD GEOGRÁFICA

Como el mismo artículo 40.3 del Estatuto de los Trabajadores pone de manifiesto, la trabajadora víctima de violencia de género puede verse obligada a abandonar su puesto de trabajo en la localidad donde venía prestando sus servicios y ello, al objeto de hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral;

se trata, pues, de aquel supuesto en el que, por razones de seguridad y/o de necesidad de acceso a las prestaciones asistenciales, la trabajadora deba cambiar la localidad donde realice su trabajo. Tal cambio puede llevar aparejado un cambio en la residencia de la trabajadora, o no; en el primer caso, nos encontraremos ante lo que el Estatuto de los Trabajadores denomina «traslado» –si el cambio de localidad de trabajo obliga a un cambio permanente de residencia del trabajador-, o ante el llamado «desplazamiento» (cuando el cambio en la localidad donde se desarrolla el trabajo obliga, simplemente, a un cambio temporal del lugar de residencia del trabajador); en el segundo supuesto, –cuando el cambio de residencia, siquiera temporal, no se produce– nos encontraremos ante un simple cambio de centro de trabajo.

Llama la atención, en primer lugar, la deficiente terminología legal, pues la norma emplea expresamente el término «traslado aún cuando», como el propio precepto prevé, el cambio en el lugar de trabajo –y, por tanto, de residencia– es, en cualquier caso, provisional *ab initio* (con una duración inicial de seis meses), adquiriendo carácter definitivo sólo eventualmente (previa opción de la trabajadora entre permanecer en este nuevo destino o regresar a su puesto de trabajo anterior) y, en todo caso, al final de dicho período inicial.

En cualquier caso lo más destacable de estas previsiones es que, en primer término, se trata de una movilidad geográfica originada a instancias de la trabajadora y en su propio beneficio; se trata, además, de una movilidad geográfica supeditada a la existencia de vacante del mismo grupo profesional o categoría equivalente –con lo que una eventual movilidad funcional no sería sino mínima, recayendo dentro del *ius variandi* ordinario del empresario, sin más exigencia adicional que la posesión de la titulación académica o profesional necesaria para el desempeño del puesto de trabajo (artículos 39.1 y 40.3 *bis* del Estatuto de los Trabajadores).

Además –y este dato viene a remarcar, de nuevo, la vocación de provisionalidad con que dicha movilidad geográfica se plantea–, mientras dure el período inicial de seis meses, la empresa se verá obligada a reservar el puesto de trabajo que anteriormente ocupaba la trabajadora, al objeto de que ésta, una vez transcurrido dicho período de seis meses, decida si se reincorpora a aquél o bien permanece en el nuevo puesto de trabajo.

Problema distinto se plantea en aquellos casos en que para la trabajadora resulte acuciante –por las razones de necesidad y seguridad apuntadas– el cambio de localidad de trabajo y, sin embargo, no exista vacante del mismo grupo profesional o, aún existiendo, el empleador no la ofrezca a la trabajadora. En tales supuestos, resta a la

trabajadora la vía de la suspensión de su contrato de trabajo para que –como se verá después-, bajo la protección económica del sistema de Seguridad Social –mediante la percepción de la correspondiente prestación por desempleo– pueda aguardar a que se produzca la vacante o reclamar contra el empleador por el incumplimiento de sus obligaciones.

Diferente será, también –fuera de los casos apuntados– el supuesto en que sí existiera, en otro centro de trabajo, una vacante, si bien de categoría superior o inferior a la de la trabajadora: aquí no habrá obligación, por parte del empleador, de ponerlo en conocimiento de la trabajadora pero, si así lo hiciera, ofertándola a la trabajadora y ésta –insistimos, urgida por su situación– la aceptara, nos encontraríamos ante un supuesto de pacto novatorio que, bajo nuestro criterio, quedaría viciado de nulidad al no concurrir la voluntad de la trabajadora, sino en condiciones de presión, con un ofrecimiento oportunista del empleador. Por ello, tales eventualidades –caso de producirse– deben quedar reconducidas, bien a la categoría de movilidad funcional extragrupal –si se hubieran planteado como temporales-, bien a la de modificación sustancial de las condiciones de trabajo –si se hubieran establecido con carácter permanente– y, por tanto, sometidas a las correspondientes condiciones, límites y, en su caso, procedimiento establecido en los arts. 39. 2 y 3 y 41 del Estatuto de los Trabajadores. (Esencial resultará, en estos casos, además, el papel vigilante de los representantes de los trabajadores).

Cabe, en esta sede –también– plantearse la posibilidad de qué sucederá si, una vez concluido el período inicial de traslado o cambio de centro de trabajo (de seis meses) –durante el cual el empresario queda obligado a reservar a la trabajadora su puesto de trabajo de origen, la trabajadora manifestara su voluntad de incorporarse al mismo, y dicha reincorporación resultara imposible por haber incumplido el empresario su deber de reserva (habiendo amortizado el puesto de trabajo o habiéndolo cubierto de manera definitiva⁶⁶ mediante la contratación de otro trabajador).

⁶⁶ Como se verá más adelante, la sustitución de las trabajadoras víctimas de violencia de género que ejerciten su derecho a la movilidad geográfica (o a la suspensión del contrato de trabajo) está prevista por el legislador a través del recurso a los contratos de interinidad (en este caso, además, bonificados en el 100% de las cuotas empresariales de cotización por contingencias comunes a la Seguridad Social, durante seis meses –artículo 21.3 LOIVG–) que, por su propia naturaleza, se extinguen en el momento en que, como es el caso, la trabajadora en cuyo favor se establece la reserva del puesto de trabajo se reincorpore al mismo; por lo tanto, no se presentará como conflictivo el supuesto, aquí planteado, de cobertura "normal" del puesto de trabajo mediante la contratación de un trabajador o trabajadora interino/a. Al respecto, *vid.* MATEU CARRUANA, M^a J.: *El contrato de interinidad*, Barcelona (Atelier).

En tales casos, entendemos que la conducta empresarial deberá ser considerada como un despido nulo, por aplicación del artículo 55.5.b) del Estatuto de los Trabajadores [nulidad del despido «(...) *de las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio de centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral*», con las consecuencias que para el mismo determina la norma estatutaria (reincorporación inmediata de la trabajadora a su puesto y abono de los salarios dejados de percibir)].

5.3. Instrumentos para la protección de la trabajadora víctima de violencia de género, cuando no es posible la conciliación de su trabajo y sus circunstancias personales: el cese –temporal o definitivo– en el trabajo (la suspensión y la extinción de la relación laboral en las situaciones de violencia de género)

Como el propio artículo 21.2 de la Ley Orgánica 1/2004 señala, la trabajadora tendrá también derecho a la suspensión y a la extinción de su contrato de trabajo en estas situaciones; en el mismo sentido, la Disposición adicional séptima de la propia norma establece, en sus apartados Tres y Cinco –que modifican, respectivamente, los artículos 45.1 y 49.1 del Estatuto de los Trabajadores– que tales medidas de suspensión y extinción se tomarán «*por decisión de la trabajadora*». La gravedad y trascendencia, tanto personal como económica, que estas medidas revisten justifica el hecho de que el legislador prevea expresamente que el ejercicio de tales derechos (aún correspondiendo a la libre decisión de la trabajadora) adquiera sentido únicamente cuando «*la trabajadora se vea obligada a abandonar (definitiva o temporalmente) su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género*». En definitiva, parece que estas medidas constituyen una suerte de «último recurso» al que acudir cuando las medidas de conciliación no resulten posibles o compatibles con la adecuada protección integral de la trabajadora.

Y es que, en tales casos, la protección de la víctima de violencia de género se convierte en objetivo prioritario frente al cual deben ceder cualesquiera otras consideraciones (incluso, el mantenimiento de su actividad profesional y de su independencia económica). Así parece advertirlo el legislador cuando la misma Disposición adicional séptima, apartado Cuatro, de la Ley Orgánica 1/2004 (mediante el que se modifica el artículo 48.6 del Estatuto de los Trabajadores) hace referencia a la

«efectividad del derecho de protección» como criterio decisorio para que el juez decida la prórroga de la situación de suspensión del contrato de trabajo.

5.3.1. LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO DE LA TRABAJADORA VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

El antedicho artículo 21.2 de la Ley Orgánica 1/2004 reconoce expresamente el derecho de la trabajadora víctima de violencia de género «a la suspensión de la relación laboral con reserva del puesto de trabajo». En concordancia con ello, la Disposición adicional séptima, apartado Tres, del mismo cuerpo legal introduce una nueva letra n) en el artículo 45.1 del Estatuto de los Trabajadores, incluyendo en el mismo –como nueva situación suspensiva del contrato de trabajo– la adoptada «por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género».

Como ha dado en indicar la Doctrina científica⁶⁷, la suspensión del contrato (en este caso, laboral) queda caracterizada como una situación anormal por la que el mismo atraviesa, cuya particularidad básica radica en la interrupción temporal de la ejecución de sus prestaciones fundamentales (en el caso del contrato de trabajo, interrupción provisional de la obligación de trabajar y, sinalagmáticamente, de la obligación de pagar la retribución correspondiente, motivada por una causa igualmente temporal), junto a la continuidad o permanencia del vínculo jurídico.

Como se ha visto, la situación de violencia de género queda configurada por el Estatuto de los Trabajadores como causa suspensiva del contrato de trabajo, provocando, como efecto esencial inherente a ello, la exoneración a la trabajadora de la obligación de trabajar; por ende, y de manera consecuente con la misma estructura sinalagmática del contrato de trabajo, se produce un efecto que pudiéramos denominar «secundario» o «reflejo»: la exoneración al empresario de la obligación de retribuir a la trabajadora (en buena lógica, por la falta de realización del trabajo); todo ello sin perjuicio del mantenimiento con vida, durante todo el período suspensivo⁶⁸, del vínculo contractual, efecto que (a pesar de la inexigibilidad de las obligaciones que integran el

⁶⁷ VIDA SORIA, J.: *La suspensión del contrato de trabajo*, Madrid (Instituto de Estudios Políticos), 1965, págs. 25 a 27.

⁶⁸ El período de suspensión del contrato de trabajo por violencia de género no podrá exceder de seis meses que, no obstante, podrán prorrogarse por períodos sucesivos de tres meses –hasta un máximo de dieciocho meses–, cuando el órgano judicial considere que la efectividad del derecho de protección de la víctima requiere la continuidad de la suspensión –artículo 48.6 del Estatuto de los Trabajadores, según redacción dada por la Ley 1/2004–.

contenido básico de la relación jurídico-laboral) se logra con un claro propósito protector de la trabajadora y su estabilidad en el empleo, mediante la traslación al empresario de ciertos riesgos.

La subsistencia del vínculo contractual durante el período suspensivo provoca el mantenimiento de ciertas obligaciones y derechos, así como la emergencia de otros nuevos, derivados, precisamente, de la propia suspensión; efectos que pueden ser comunes a todas las causas suspensivas, o bien privativos de alguna de ellas (y, en lo que afecta al presente análisis, los propios de la suspensión por violencia de género).

Veamos cuáles son las señas de identidad de la suspensión del contrato de trabajo, con especial referencia a la debida a la situación de violencia de género.

5.3.1.1. Exoneración del pago del salario y otros efectos retributivos: alcance

Como ya se ha venido advirtiendo, la suspensión del contrato de trabajo determina, de modo consecuente con la estructura sinalagmática de las obligaciones de él dimanantes, no sólo la exoneración a la trabajadora de la obligación de trabajar sino, además, la exoneración al empleador de la obligación de remunerar el trabajo, en tanto en cuanto durante el período suspensivo no se lleva a cabo trabajo alguno por la trabajadora, y no se generará derecho al percibo de compensación económica alguna por tal concepto. Y ello porque la suspensión de la prestación laboral origina, a su vez, la suspensión de las obligaciones empresariales de contenido económico derivadas de la prestación del servicio. Así lo establece, de manera categórica para todas las causas suspensivas, el artículo 45.2 del Estatuto de los Trabajadores: «*La suspensión exonera de las obligaciones recíprocas de trabajar y remunerar el trabajo*».

En cualquier caso, resulta necesario acotar el ámbito objetivo al que se refiere el término «remunerar el trabajo»; ¿se refiere el Estatuto de los Trabajadores únicamente a las partidas consideradas estrictamente salariales? ¿a todas ellas? ¿abarcaría la suspensión al percibo de otras percepciones –las extrasalariales–? ¿cuál es el alcance, pues, de la suspensión sobre las obligaciones empresariales de contenido económico?

El concepto de *remuneración* es mucho más amplio que el de *salario* (definido, ex artículo 26.1 del Estatuto de los Trabajadores, como *totalidad de las percepciones económicas, en dinero o en especie, por la prestación profesional de servicios por cuenta ajena, ya retribuya el trabajo efectivo o los períodos de descanso*), por cuanto comprende, también, las percepciones extrasalariales que, siquiera de manera refleja,

están relacionadas con el trabajo desarrollado. No puede olvidarse que, si ante la cesación del trabajo no cesara –a su vez– la percepción de todo concepto económico que directa o indirectamente retribuya el trabajo realizado, se estaría vulnerando el principio de conmutatividad que ha de regir el contrato de trabajo. Por ello, y a causa de la pervivencia del contrato que, según se verá, opera no obstante la apertura del período suspensivo (y que constituye, precisamente, el mecanismo tuitivo y garantista de la estabilidad en el empleo de la trabajadora), durante dicho período sí que se podrán devengar otros derechos económicos no relacionados con la efectividad del trabajo desarrollado; así, por ejemplo, la mejora de la prestación por maternidad a que pudiera haber lugar (hasta alcanzar el 100% del importe del salario real), pactada en convenio colectivo; ayudas por hijos (también acordadas, por vía colectiva o individual); o el uso de vivienda (al que se tiene derecho no por el trabajo efectivamente realizado, sino por la condición misma de trabajador/a de la empresa).

No obstante lo anterior, como quiera que las partidas salariales –derivadas del trabajo efectivamente desarrollado– no van a devengarse –al no haber, en efecto, trabajo realizado–, y que el mantenimiento de la capacidad económica de la trabajadora víctima de violencia de género resulta esencial para su protección efectiva, el legislador ha previsto expresamente la cobertura económica en estas situaciones a cargo del sistema de Seguridad Social, mediante la consideración de la situación de suspensión por violencia de género como *situación legal de desempleo*⁶⁹ total –artículo 208.1.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social–, y la percepción de la *prestación por desempleo total*.

Ha de advertirse, no obstante, que la duración de la prestación por desempleo puede no llegar a cubrir todo el período suspensivo, al depender su extensión temporal –de acuerdo con las exigencias generales– del historial de cotización de la trabajadora (artículo 210.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social); por ejemplo, y para percibir la prestación por desempleo durante los seis meses máximos que, inicialmente, puede durar la situación suspensiva, la trabajadora deberá acreditar un total de 720 días previamente cotizados durante los seis años anteriores a la suspensión.

⁶⁹ Como prevé la Disposición adicional cuadragésima segunda del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, introducida por la Ley Orgánica 1/2004, la situación legal de desempleo derivada de los supuestos de extinción y suspensión del contrato de trabajo de las trabajadoras víctimas de violencia de género se acreditará por comunicación escrita del empresario sobre la extinción o suspensión temporal de la relación laboral, junto con la orden de protección a favor de la víctima o, en su defecto, junto con el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios sobre la condición de víctima de violencia de género.

Con carácter general, para el acceso a la prestación por desempleo sólo podrán considerarse aquellos días de cotización que no hubieran sido ya computados para el reconocimiento de un derecho –contributivo o no– anterior, excluyéndose –además– las cotizaciones que hubiera realizado la propia Entidad Gestora o, en su caso, la empresa (durante períodos previos de abono de prestaciones por desempleo –derivados, respectivamente, de la extinción de contratos de trabajo anteriores o de la suspensión de éste o precedentes–). La Ley Orgánica 1/2004 ha venido a atemperar tales exigencias para el caso de las trabajadoras víctimas de violencia de género, modificando el artículo 210.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en el siguiente sentido:

- a) No se considerará como «derecho anterior» el que se reconozca en virtud de la suspensión de la relación laboral por violencia de género (es decir, los períodos de cotización computados para la percepción de la prestación por desempleo durante la suspensión del contrato de trabajo de la víctima podrán volver a computarse para el acceso al desempleo en posteriores situaciones de suspensión y/o extinción de su contrato de trabajo por tal causa).
- b) Cuando la prestación por desempleo se perciba con motivo de la suspensión de la relación laboral por violencia de género, las cotizaciones correspondientes al tiempo de abono de la prestación sí que serán computables para un eventual acceso posterior a la prestación por desempleo.

Además, de acuerdo con el artículo 124.5 del mismo texto legal, el período de suspensión con reserva del puesto de trabajo por violencia de género «*tendrá la consideración de período de cotización efectiva a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte o supervivencia, maternidad y desempleo*», con lo que se reconoce una clara «utilidad» contributiva de cara al acceso posterior de la víctima a las citadas prestaciones del sistema de Seguridad Social.

Sin perjuicio de las reglas particulares ya mencionadas (cuya finalidad, sin duda, es la de facilitar el acceso a la prestación por desempleo de las trabajadoras víctimas de violencia de género que suspendan –y/o extingan– su contrato de trabajo), entendemos que la especialidad de estas situaciones exigiría unos verdaderos requisitos específicos de acceso a la prestación, menos rigurosos y más flexibles (por ejemplo, la exigencia de menos tiempo de cotización efectiva y/o un período de cálculo más amplio –ocho o diez años anteriores, en lugar de seis–), que permitieran a la víctima de violencia de género

conseguir una protección económica adecuada, sin –caso de no poder satisfacerse– acentuar el desamparo de la víctima y la gravedad de tales circunstancias.

5.3.1.2. Otros efectos, derivados de la pervivencia del vínculo contractual

La pervivencia del contrato de trabajo durante el período suspensivo constituye un fenómeno complementario a la cesación de la obligación de trabajar, por cuanto significa el mantenimiento del empleo de la trabajadora, a pesar del incumplimiento de la obligación contractual básica de prestar los servicios. De tal pervivencia deriva el mantenimiento de todos aquellos efectos contractuales que, no afectados por la suspensión (precisamente, por no depender, directa ni indirectamente, de la realización efectiva del trabajo), podíamos, por ello, calificar como «accesorios».

Tales efectos son:

- a) Los deberes generados por el principio de buena fe contractual (lo que impediría, entre otras conductas, que la trabajadora beneficiaria de la suspensión desarrollara actividad laboral alguna para otro empresario durante el período suspensivo) –artículos 1258 Código Civil y 20.1 del Estatuto de los Trabajadores–.
- b) Los deberes de secreto, discreción o reserva.
- c) La prohibición de concurrencia desleal de la trabajadora y el mantenimiento del pacto (en su caso) de plena dedicación.
- d) El derecho de la trabajadora a su ocupación efectiva tras el período suspensivo, momento en el que el empresario deberá estar y pasar por el reingreso de la trabajadora.
- e) Mantenimiento de los derechos de la trabajadora generados por el cómputo de la antigüedad correspondiente al período de suspensión –salvo disposición contraria pactada colectiva o individualmente–:
 - 1) devengo del *plus* de antigüedad, incluso, durante el período de suspensión;
 - 2) integración del período suspensivo en el total de la antigüedad computable de cara al cálculo de la indemnización por extinción del contrato;
 - 3) derecho al ascenso;
 - 4) derecho a acceder a la excedencia voluntaria;

- 5) acceso a y/o ejercicio de los derechos de representación colectiva que exigen una previa antigüedad (sufragio activo y pasivo, proclamación de candidatos, constitución de la mesa electoral).
- f) Mantenimiento de otros derechos inherentes a la existencia del contrato de trabajo (por ejemplo, disfrute de alojamiento proporcionado por la empresa, ayudas familiares *ex convenio* o *ex contractu*), incluyendo aquéllos derivados de la relación jurídica de Seguridad Social (prestación por hijo a cargo).
- g) Mantenimiento del poder disciplinario empresarial.
- h) Mantenimiento de los derechos de representación colectiva de la trabajadora (acceso a cargos representativos y sus garantías –artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores-, así como el régimen de ejercicio de los mismos).
- i) Mantenimiento de la relación jurídica de cotización al sistema de Seguridad Social.
- j) Por lo que se refiere al derecho al disfrute de las vacaciones anuales y su eventual superposición con el disfrute de la suspensión contractual por violencia de género, debe prevalecer el criterio de que, solapándose ambos períodos, las vacaciones podrán recuperarse porque, del mismo modo que en el caso de la enfermedad o del accidente, la fecha de inicio de la suspensión del contrato por violencia de género es –incluso, a corto plazo– impredecible, lo que dificulta un eventual acuerdo entre las partes sobre una fecha alternativa para el disfrute de las vacaciones; por ello, y aunque el empresario haya obrado de buena fe en el señalamiento de las mismas, deberá estar y pasar por el disfrute del período vacacional en un momento posterior (recuérdese, además, la imposibilidad de compensar en metálico el no disfrute de las vacaciones, *ex artículo 38 del Estatuto de los Trabajadores*, aunque la Doctrina científica se viene manifestando a favor de un necesario redimensionamiento de dicho precepto estatutario, al entender que su objeto es impedir la renuncia del trabajador a su derecho, lo que no sucede en el caso de imposibilidad de disfrute por solapamiento con el período suspensivo por violencia de género).

En cualquier caso, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala sexta), de 18 de marzo de 2004, ha venido a sentar una más que relevante doctrina al respecto, proporcionando una respuesta definitiva –a partir de la interpretación, tanto de la normativa europea aplicable, como del propio Derecho interno español–. En este sentido, el Tribunal de Justicia europeo establece que el

derecho de cada trabajador a disfrutar de vacaciones anuales retribuidas constituye un principio del Derecho Social Comunitario de especial importancia, respecto al cual no pueden establecerse excepciones, y cuya aplicación por parte de las autoridades nacionales competentes únicamente puede efectuarse respetando los límites establecidos expresamente por la propia Directiva 93/104/CE (que establece, además, que el trabajador deberá normalmente poder disfrutar de un descanso efectivo, en aras de una protección eficaz de su seguridad y de su salud, ya que, sólo en caso de que concluya la relación laboral, el artículo 7.2 permite que el derecho a las vacaciones anuales retribuidas sea sustituido por una compensación económica).

Una, siquiera última, referencia ha de hacerse en esta sede a la violencia de género como causa suspensiva del contrato y sus efectos en el ámbito de las relaciones laborales temporales o de duración determinada. Obviamente, los efectos de la apertura del período suspensivo serán, por razones técnico-jurídicas, en esencia, los mismos ya descritos, si bien dentro de los estrictos márgenes temporales que permita –en estos casos– la provisionalidad del vínculo jurídico-laboral así constituido; de otra parte, cabe, igualmente señalar que –como expresamente refieren los artículos 7 del R.D. 2720/1998, y 19.2 del R.D. 488/1998, “*la suspensión de los contratos de duración determinada (...) no comportará la ampliación de su duración, salvo pacto en contrario*”, lo que –a falta de previsión en contrario– ha de considerarse de aplicación también al caso de las trabajadoras temporales que sean víctimas de violencia de género.

En estos casos, además, se presentan no pocas incertidumbres para las trabajadoras temporales en torno a su situación económica y profesional, ante la eventualidad de una situación de violencia de género; en primer lugar, la cuestión de la cobertura económica del sistema de Seguridad Social si dicha situación se plantea durante la vigencia del contrato pero se prolonga más allá de la duración del mismo; en segundo lugar, los efectos que tal ausencia laboral –y su problemática causa– va a ocasionar en sus posibilidades de prórroga contractual o, eventualmente, ante una posible conversión en fija, situaciones en que, como la realidad viene demostrando, el empleador actúa con demasiada frecuencia dejándose llevar por prejuicios y, por ello, adoptando decisiones discriminatorias, eliminando de raíz la posible continuidad de la carrera profesional de la trabajadora mediante la no renovación del contrato, llegado el término de su vigencia. Por lo que se refiere a las respuestas normativas arbitradas para dar solución a ambas cuestiones ha de advertirse que, ninguna de las dos resulta

expresamente contemplada ni resuelta en la Ley Orgánica 1/2004, ni tampoco en la normativa genera.

- a) En efecto, y por lo que respecta, en primer lugar, a la apertura del período de suspensión contractual por violencia de género y la llegada del término final del contrato temporal, hay que señalar que se mantendrá el percibo de la prestación por desempleo derivada de la suspensión hasta que se extinga el contrato temporal, abriéndose –a partir de ese momento– un nuevo período de prestación por desempleo, esta vez, derivado de la extinción.
- b) En segundo lugar, por lo que se refiere a los efectos de la suspensión por violencia de género en la estabilidad del empleo de la víctima (posible prórroga del contrato temporal, posible conversión en fija), hemos de remitirnos a la doctrina comunitaria de la discriminación directa e indirecta de las trabajadoras embarazadas, que consideramos aplicable, aquí, por analogía.

Y es que los supuestos de no renovación de contratos de duración determinada durante la situación de violencia de género, si bien no quedan incardinados en el ámbito del despido nulo del artículo 55.5.b) del Estatuto de los Trabajadores –reservado, exclusivamente, según se vio, para los supuestos de “*ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio del centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral*” en los supuestos de violencia de género–, sí entran de lleno en los supuestos de discriminación directa por razón de sexo proscrita en el artículo 2.1 y 3 de la Directiva 76/207/CEE, cuando la causa de la no renovación sea, precisamente, la situación de violencia de género padecida por la trabajadora.

De cualquier modo, y lamentablemente, no resultará habitual la situación ideal en la que el empresario manifieste abiertamente que las especiales circunstancias de la trabajadora constituyan el hecho motivador de la no renovación contractual, sino que, bien al contrario, aparecerá en primer plano la llegada del término pactado y, sólo en un aparente papel secundario, el *background* de violencia de género (y «conflictividad») padecida por la trabajadora. En estos casos resultará imprescindible deslindar los supuestos en que verdaderamente opere la mera temporalidad del contrato, de aquéllos en que dicha circunstancia sirva, sólo, de pretexto a la exclusión de la trabajadora víctima de la violencia de género. Y es que la existencia de una razón objetiva para proceder a la extinción de contrato (cual es la llegada del término pactado) no resulta suficiente si existe alguna duda sobre el carácter discriminatorio de la medida, ya que el

ordenamiento jurídico no puede sobrestimar la libertad de decisión del empresario por encima de derechos fundamentales como el de igualdad⁷⁰.

De otra parte, tampoco puede entenderse que la situación de violencia de género “blinde” –como ya dijimos– a ésta de un modo absoluto, de tal suerte que toda coincidencia entre violencia de género y extinción del contrato determine automática e inexorablemente la existencia de discriminación (de hecho, no existirá tal discriminación si se demuestra que la extinción está justificada objetivamente). Por ello, y con carácter general, puede afirmarse que el cumplimiento de la condición resolutoria o la llegada del término pactado deberían permitir al empresario extinguir legítimamente el contrato, salvo que concurra algún dato que pueda poner en tela de juicio el carácter discriminatorio de la extinción. Una de las circunstancias indiciarias de la existencia de discriminación puede venir constituida, habitualmente, –en los supuestos de no renovación de contrato temporal– por la posterior contratación de otro/a trabajador/a para que realice las mismas funciones que la cesada, pues, en tal caso, quedará evidenciada la necesidad de continuar cubriendo dichas funciones mediante el recurso a la contratación y, por ende, deviene objetivamente ilógica la no continuidad en la empresa de la trabajadora⁷¹. Al empresario correspondería la carga de probar (por inversión del mecanismo probatorio) la razonabilidad y objetividad de la decisión de no renovación, si bien con la dificultad añadida de no poder alegar el cese de las circunstancias coyunturales que justificaron la contratación original.

Para concluir este apartado, resulta necesario hacer una breve alusión a la posible situación de la trabajadora víctima de violencia de género a la que el empleador no reserva el puesto de trabajo durante la situación de suspensión del contrato y que, concluida la misma, “se topa” con la evidencia de que su puesto de trabajo ha sido amortizado o bien se encuentra ocupado por otro trabajador/a con carácter definitivo. Resulta obvia la remisión a la respuesta dada *supra* para el supuesto de no reserva del puesto de las trabajadoras que hayan ejercido su derecho a la movilidad geográfica: consideración de que, manifestada por la trabajadora su intención de reincorporarse a su puesto originario, la negativa del empresario equivaldrá a un despido nulo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 55.5.b) del Estatuto de los Trabajadores: [nulidad del

⁷⁰ Así, *vid.* MARTÍNEZ GAYOSO, M^a. N.: “La denuncia del contrato temporal de la trabajadora embarazada: ¿discriminación por razón de sexo o extinción justificada del contrato de trabajo?”, en *Aranzadi Social*, n^o 22, marzo 2003, pág. 36.

⁷¹ *Vid.* GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: *La maternidad y su consideración jurídico laboral y de seguridad social*, Madrid (Consejo Económico y Social de España), 2004, pág. 243.

despido “(...) *de las trabajadoras víctimas de violencia de género por el ejercicio de los derechos de reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, de movilidad geográfica, de cambio de centro de trabajo o de suspensión de la relación laboral*”, con las consecuencias que para el mismo prevé la norma estatutaria (reincorporación inmediata de la trabajadora a su puesto de trabajo de origen y percibo de los salarios devengados)].

5.3.2. LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE LA TRABAJADORA VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

5.3.2.1. La extinción por voluntad de la víctima-trabajadora. La problemática de la “baja voluntaria”

Este segundo nivel de protección viene referido a la posibilidad de que la trabajadora, dada la gravedad de su situación, pueda abandonar con carácter definitivo su puesto de trabajo, de acuerdo con el art. 21.1 ET (**«La trabajadora víctima de la violencia de género tendrá derecho, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva del puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo»**).

Este precepto, en lo referido a la posibilidad de extinción del contrato de trabajo por decisión de la trabajadora víctima de violencia de género, plantea de forma efectiva la posibilidad real de que resulte imposible para la víctima continuar con su puesto de trabajo ya que, de permanecer en él, su vida correría un grave riesgo, dada la facilidad con la que el maltratador podría localizarla.

En este caso, la Ley sólo apunta el problema, pero no lo resuelve en modo alguno; da, eso sí, una apariencia de solución, al conceder a la trabajadora un supuesto derecho de dimisión. Derecho a dimitir del puesto de trabajo que, no obstante y sin más consecuencias, ya existe en la legislación laboral (art. 49.1. d del ET) para todos los trabajadores sin ninguna excepción, por lo que la trabajadora maltratada ya gozaba del mismo por su condición de asalariada, sin necesidad de que la Ley Orgánica lo reconociera, por lo que nada nuevo aporta esta norma para resolver la necesidad de extinguir el contrato de trabajo para conservar su integridad física o, incluso, su vida.

Podríamos plantearnos que, realmente, el legislador, al referirse al derecho a la extinción del contrato de la trabajadora, está dirigiendo su mirada al art. 50 del ET,

precepto en que se regula la extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador; no obstante, en la lectura del mismo se advierte que se trata de un precepto paralelo al que regula el despido disciplinario, y en el que se prevé la posibilidad de que el trabajador pueda solicitar del Orden jurisdiccional social la extinción de su contrato de trabajo *por incumplimiento empresarial*. En el supuesto de hecho que contemplamos concurre el presupuesto subjetivo, cual es la decisión extintiva del trabajador– pero falta el presupuesto objetivo necesario para que entre en juego el mecanismo extintivo del art. 50 del ET –el incumplimiento empresarial de alguna de las obligaciones contractuales–; por ello, la aplicación del art. 50 estatutario no es la solución al problema planteado.

Y es que, si abordamos el problema de la necesidad de abandonar definitivamente el puesto de trabajo por parte de la víctima de violencia de género, y lo analizamos en profundidad, encontramos una *necesidad objetiva y perentoria* de extinguir el contrato de trabajo por causas ajenas a la voluntad de la trabajadora y a la voluntad del empresario, lo que nos conduce de forma directa e inequívoca a la figura del *despido objetivo*.

Siendo, pues, víctima de violencia de género la trabajadora y debiendo, como último extremo, renunciar a su empleo para proteger su vida, queda claro que no nos encontramos en el supuesto de hecho que contempla la figura jurídica de la dimisión voluntaria del trabajador prevista en el art. 49.1.d) del ET, ya que la trabajadora deja el empleo no por propia voluntad, sino acuciada por un estado de necesidad perentorio, sin otra opción.

Si nos centramos en la extinción del contrato por causas objetivas, comprobamos cómo la misma se produce, por su propia naturaleza, por causas ajenas a la voluntad de las partes contratantes; y, si analizamos dichas causas –que se encuentran recogidas en el art. 52 del ET– vemos cómo todas ellas van destinadas a solucionar un problema objetivo en beneficio del empresario que, llegado el caso, podrá activar el despido objetivo mediante su voluntad; concurren un elemento objetivo –la necesidad debidamente acreditada y objetiva de terminar con la relación laboral– y un elemento subjetivo –la decisión del empresario de activar dicho procedimiento de extinción–.

De la misma forma puede aparecer la *necesidad objetiva de extinguir la relación laboral en el caso de trabajadoras víctimas de violencia de género* y, aplicando el patrón del art. 52 del ET, vemos cómo –asimismo– concurren el elemento objetivo (la necesidad objetivamente acredita de extinguir la relación laboral, si bien, aquí, en

beneficio o interés de la trabajadora) y el elemento subjetivo (constituido por la voluntad, libremente expresada –libertad que, obviamente, ha de entenderse referida no a la situación de violencia, sino al contrato de trabajo, como garantía de que no existe vicio en la voluntad de la trabajadora que pueda deberse a la acción u omisión del empresario– de la trabajadora de activar el procedimiento de la extinción).

Podría argumentarse como inconveniente a esta posición el coste que supone para el empresario este despido objetivo, ya que la extinción se produciría, no por la decisión del empresario sino por la concurrencia de elementos ajenos a su voluntad, con lo que carecería de sentido indemnizar por una extinción de la que él no es culpable.

Sin embargo, este inconveniente debe desvanecerse si consideramos que la indemnización que se le abona a la trabajadora –por una cuantía de 20 días de salario por año trabajado, con un máximo de 12 mensualidades– también se devenga en el despido objetivo genérico sin que medie *culpa* por parte del empresario; y, si tenemos en cuenta que en el despido objetivo la técnica del legislador es repartir el coste de la extinción (con respecto a la indemnización máxima por despido del ET –45 días de salario por año de servicio, con un máximo de 42 mensualidades-) entre el empresario y el trabajador para, de esta forma, no cargar en exclusiva sobre ninguna de las partes el peso del coste de la extinción, siendo que ninguna de las dos partes contratantes es *culpable* de la misma, nada impide que para el caso de la necesidad de extinción para preservar la integridad física de la trabajadora se acuda al mismo criterio de equilibrio y reparto del coste de la indemnización, pero esta vez –en paralelo con lo anterior-, en beneficio de la trabajadora. (Pueden, además, adaptarse fórmulas ya existentes en el art. 33 del ET para subvencionar la indemnización del despido objetivo por esta causa, cargando parte de la indemnización al Fondo de Garantía Salarial.)

Por ello, después de la crítica finalista de la norma analizada, llegamos a la conclusión de que ningún inconveniente existe para que, en el caso de que sea necesaria de forma objetiva la extinción del contrato de trabajo de la mujer trabajadora maltratada, esta extinción se canalice a través de la extinción del contrato por causas objetivas, prevista en el art. 52 del ET, siendo ésta la única vía posible para la solución de la necesidad de la trabajadora maltratada de solicitar la extinción de su contrato de trabajo, resultando la baja voluntaria de la trabajadora por este motivo un enfoque equivocado.

No obstante lo anterior, cabe la posibilidad de que la conformación del elemento subjetivo del despido objetivo –la voluntad de la trabajadora de activar el procedimiento

extintivo– se desarrolle de forma viciada, dada la anormal situación por la que atraviesa la trabajadora y los elementos coercitivos que la dominan en este trance.

5.3.2.2. Los vicios de la voluntad extintiva de la mujer trabajadora maltratada y la anulabilidad de la decisión de extinción

Podríamos encontrarnos ante un claro supuesto de divergencia entre lo manifestado y lo querido por la trabajadora que inicia el procedimiento de extinción de su contrato de trabajo, ya que la formación de la voluntad extintiva en tal caso puede estar presidida por el temor –racional y fundado– de sufrir un mal inminente y grave en su persona o sus descendientes, lo que nos conduce a la *intimidación* en la formación de la voluntad, a tenor del art. 1267. 3 del CC.

En efecto, en la decisión extintiva adoptada por la mujer trabajadora maltratada pueden hallarse todas las características propias de la intimidación; así, el temor de la trabajadora se ocasiona por *la amenaza de un mal inminente y grave*; la amenaza reside en la mayor o menor proximidad de aquel mal, y en la mayor o menor posibilidad de evitarlo. También concurre el necesario enlace causal, entre el acto jurídico extintivo y la amenaza: se produce la extinción *porque es uno de los medios para librarse de la amenaza*; si la amenaza no existiera, no existiría el acto extintivo. La amenaza que conduce a la formación del acto jurídico puede provenir de una de las partes que conforman la relación jurídica o, en su caso, *de un tercero* (art. 1.268 del CC).

Así, y en los supuestos estudiados, la decisión extintiva de la trabajadora se forma, por definición, mediante coacción intimidatoria, causal, grave e injusta; y, si ello es así, el elemento subjetivo de la extinción del contrato por causas objetivas contiene un vicio grave en la formación de la voluntad, por lo que **el acto jurídico se encontraría viciado**.

Como regla general, el CC establece que el acto jurídico viciado será anulable, debiendo ejercitarse la acción de anulabilidad por la parte que sufrió el vicio, y dentro del plazo de caducidad de cuatro años (arts. 1300 y 1301 del CC), contados desde la fecha en la que cesó el vicio que modifica la voluntad. No es exigible que el vicio haya causado daños.

Así pues, la trabajadora víctima de violencia de genero que, a consecuencia de su condición de maltratada, solicita la extinción de su contrato de trabajo (ya sea por el procedimiento hoy existente de la baja voluntaria, contenido en la Ley Orgánica 1/2004

o bien por el procedimiento expuesto –que sería más adecuado– del despido objetivo) con el fin de preservar su integridad física o su misma vida, podría, a tenor de las normas citadas –la legislación civil se aplica en este caso como supletoria de la laboral– instar la anulabilidad del acto jurídico extintivo que la llevó, en definitiva, a perder su empleo, como consecuencia de un vicio intimidatorio que condicionó o determinó la formación de su voluntad extintiva.

Como podrá comprobarse, todas estas incertidumbres, de indiscutible contenido técnico, aunque de incuestionable trascendencia económica, jurídica y social, podrían haberse obviado mediante la introducción en el ET de una causa extintiva específica y *sui generis*, para la que prever un régimen jurídico y unas consecuencias propias, inequívocas y proporcionadas que carecieran de los «efectos secundarios» y de la inseguridad jurídica –especialmente para el empleador– que se acaban de apuntar.

5.3.2.3. La ayuda asistencial

Además de la prestaciones de desempleo, previstas en el art. 21.2 de la Ley Orgánica 1/2004, a las que la víctima de violencia de género puede acceder para el caso de que su situación aconseje la suspensión o extinción de su contrato de trabajo –ya estudiadas en el epígrafe correspondiente a aquella figura jurídica–, el art. 27 de la misma norma regula una prestación, de carácter asistencial, para la víctima, y cuyo único propósito es el de paliar temporalmente la falta de ingresos de ésta.

Esta ayuda asistencial se concede a aquellas mujeres víctimas que carezcan de rentas, en cómputo anual, superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extras, siempre que la víctima, debido a sus circunstancias, tenga especial dificultad en encontrar empleo.

El importe de la ayuda asistencial referida es seis meses de subsidio por desempleo (383,28 € por 6 meses, igual a 2.299,68 €); si la víctima padece una minusvalía igual o superior al 33%, el importe será el equivalente a 12 meses del subsidio (383,28 por 12 meses, igual a 4.599,36 €); si la víctima tiene responsabilidades familiares, el importe será de 18 meses del subsidio dicho (383,28 € por 18 meses, equivalente a 6.899,04 €); y, si alguno de los familiares que conviven con ella tiene reconocida la minusvalía mencionada del 33%, el importe será de 24 meses de subsidio (383,28 € por 24 meses, igual 9.198,72 €).

Esta ayuda se concederá por las Administraciones competentes en materia de Servicios Sociales. La solicitud debe incluir la orden de protección del Juez a favor de la víctima y el certificado del Servicio Público de Empleo, referido a las dificultades de empleabilidad de la víctima.

Entendemos que esta norma resulta insuficiente para dar una respuesta adecuada y merecida al colectivo más deprimido de todas las víctimas de la violencia de género, carentes de independencia económica (por lo que, tanto ellas como sus hijos y/o familiares minusválidos, habrán vivido bajo la dependencia del agresor) y cuya formación o preparación profesional es, además, mínima o inexistente, por lo que sus posibilidades de encontrar empleo sin una promoción especial resultan nulas.

Nos encontramos, por tanto, con una medida de mero compromiso, ya que el legislador no pretende solucionar de forma definitiva el problema vital de la subsistencia de la víctima: únicamente se abona una cantidad a tanto alzado para cerrar, después, la puerta a cualquier otra solución.

Si nos detenemos, además, en el precepto podemos observar cómo uno de los requisitos indispensables para poder acceder a la prestación asistencial es que el Servicio de Empleo correspondiente –que es, en definitiva, el que debe luchar por la recolocación de la víctima– la califique de irrecolocable, emitiendo al efecto un certificado. Por ello, la víctima, ya calificada de irrecolocable, percibirá una indemnización social por su grave situación, y los esfuerzos de la Administración –y de la sociedad– para con ella habrán concluido.

Este colectivo necesita una solución definitiva y eficaz a su situación, que no puede venir dada meramente por la antedicha ayuda asistencial. Debe revisarse el requisito de irrecolocabilidad, con el convencimiento y bajo la premisa de que, utilizando los recursos humanos, económicos, sociales, políticos y jurídicos adecuados no puede haber cabida para la irrecolocabilidad: sólo es necesario darle un tratamiento individualizado, con el apoyo comprometido de la Administración pública, y tener verdadero interés en conseguirlo. Eso sí, podría presentarse un obstáculo: la salud de la víctima; en tal caso, debería acudir a las prestaciones de la Seguridad Social para el caso de invalidez permanente, en sus distintos grados.

En conclusión, no es adecuado que el legislador deje sin resolver el problema de la supervivencia del colectivo más deprimido de la violencia de género, por lo que es menester emprender programas especiales de inserción profesional de este colectivo, promocionando además el empleo de estas mujeres en las empresas ya creadas en la

zona geográfica de actuación, o promocionando la creación de otras expresamente para ello.

Y es que la ayuda asistencial puede resultar un apoyo necesario para las víctimas *al inicio de su independencia*, pero no puede concebirse como una solución definitiva a su precariedad, ni su percepción puede privarlas del derecho a que los organismos especializados de empleo provean su formación y se esfuercen por su inserción laboral hasta conseguirlo, no resultando aceptable, en un modelo *social* de Estado, la calificación de irrecolocabilidad.

5.4. Las acciones en materia de empleo

5.4.1. INTRODUCCIÓN

Como venimos advirtiendo, casi de modo obsesivo, una de las armas fundamentales contra la violencia de género es la independencia económica de la mujer, ya que en la mayoría de los casos las mujeres viven atrapadas en una relación insostenible en las que son, además, dependientes económicamente de su agresor.

El fomento del empleo, tanto por lo que se refiere al mantenimiento del ya existente como, sobre todo, la atención al colectivo de mujeres que carecen de él, debe constituir (y así parece, a tenor de lo previsto por la LOIVG), una prioridad absoluta de los poderes públicos.

5.4.2. PROGRAMAS DE INSERCIÓN PROFESIONAL

5.4.2.1. Empleo por cuenta ajena

5.4.2.1.1. *EL ANTECEDENTE DE LOS FONDOS DE PROMOCIÓN DE EMPLEO*

Estos programas se contemplan dentro de las medidas sociales y de fomento al empleo, y responden a la actuación coordinada de las Administraciones estatal, autonómica y local, así como de entidades públicas y privadas y del Fondo Social Europeo y, por último, también de organismos públicos especializados, como el Instituto de la Mujer.

En la década de los años 80, ya quedó patente la ineficacia del Instituto Nacional de Empleo para fomentar y promocionar el empleo de los colectivos desempleados, lo que motivó la creación de los Fondos de Promoción de Empleo, concebidos para cumplir la misión de la que no fue capaz el INEM: la recolocación de los excedentes de

los sectores industriales en reconversión (naval, siderúrgico integral y línea blanca). Estos Fondos de Promoción de Empleo constituyen el antecedente histórico en nuestro país de los Programas de Empleo actuales.

En su origen, los Fondos de Promoción de Empleo rechazaron el sistema que desarrollaba el INEM como macroorganismo de fomento al empleo, alejado de la problemática y del contexto social, económico y político del desempleado, por lo que sus medidas no eran efectivas por no adaptarse a las necesidades concretas de cada desempleado.

Adoptaron un modelo de acercamiento al problema real de la falta de empleo por micro demarcaciones geográficas próximas al domicilio de los excedentes–desempleados. En dicha demarcación geográfica se fomentaba, en primer lugar, la instalación de empresas y la inversión, ayudados por entidades estatales y autonómicas; en segundo lugar, se trabajaba sobre los desempleados, que recibían formación profesional (que organizaban los propios Fondos de Promoción de Empleo, en colaboración con el INEM, y subvencionados en cofinanciación por el Fondo Social Europeo, el Gobierno central y el autonómico); esta formación se proporcionaba a los desempleados en función de la demanda del mercado laboral de la zona y previo estudio del mismo, creándose al efecto tres programas distintos de inserción profesional: el *Programa de Adaptación*, cuyo objeto era la adecuación inmediata al nuevo puesto de trabajo del personal destinado a él, y su adaptación al mismo se realizaba en el mismo puesto de trabajo y en los locales de la empresa recolocadora; el *Programa de Formación Específica*, mediante el cual se reciclaba al trabajador para el desempeño de un puesto de trabajo concreto y terminaba el programa con la incorporación del trabajo a su nuevo puesto de trabajo; y el *Programa de Reciclaje*, que tenía por objeto adaptar a los trabajadores integrados en él a una profesión distinta de la que le era habitual, previa consulta con las empresas de la zona, y en función de dicha estimación se realizaban cursos dentro de dicho programa que aún sin estar conectados a un puesto de trabajo concreto fomentaban su obtención, consiguiéndose de esta forma un más alto nivel profesional de los trabajadores menos cualificados. Por último, los Fondos de Promoción de Empleo también hacían las veces de agencia de recolocación, buscando el empleo y comprometiéndolo aún antes de comenzar la formación del trabajador, diseñando en muchos casos la formación a la carta, según las necesidades de cada empresa.

5.4.2.1.1.1. *Programas para el fomento del empleo, por cuenta ajena, en vigor, aprovechables para la inserción laboral de la mujer víctima de violencia de género*

- a) Los talleres de formación e inserción laboral (planes integrales de empleo)
- 1) OBJETO.– Destinado a encontrar empleo a colectivos desfavorecidos, en el que se trabaja con cada desempleado de forma individual creando un itinerario especial de inserción para dicho trabajador.

Este método de inserción aunque no es específico para atender la necesidad de empleo de la mujeres víctimas de violencia de género, está dividido en modalidades que se agrupan en función de los colectivos desfavorecidos a los que afecta, entre los que se encuentran con carácter genérico las mujeres; de esta manera, dentro de esta modalidad, podemos encuadrar la inserción laboral de las mujeres maltratadas por violencia de género. Otra modalidad a la que también es adaptable la inserción laboral que perseguimos es la referida al grupo de personas con riesgo de exclusión social, siempre que los servicios sociales puedan emitir certificado de dicha situación, lo cual no será difícil ya que las situaciones de hecho de violencia de género son conocidas y tratadas según nuestra legislación específica por dichos servicios.

- 2) MÉTODO.– El personal técnico que desarrolla este programa trabaja a dos niveles independientes y especializados; los insertores laborales son los encargados de buscar las empresas adecuadas para la recolocación del trabajador y el orientador laboral queda encargado del contrato con el trabajador, analizando su situación concreta y su problemática en conexión con los servicios sociales.
 - 3) FORMACIÓN.– individual para cada trabajador y se desarrolla en los talleres de formación de los servicios públicos de empleo o en locales dependientes del Departamento competente en materia de educación.
- b) Iniciativa Equal
- 1) OBJETO.– La promoción de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo, en particular las que se basan en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión, la edad o la orientación sexual. Este Proyecto presta especial atención al descubrimiento de nuevos métodos de trabajo que hagan eficaz el propósito de integración en el

mercado de trabajo de aquellas personas cuya situación de discriminación y desigualdad les impide su incorporación en igualdad de condiciones con otros trabajadores a procesos de integración en el mercado de trabajo o políticas generales de fomento de empleo, por ello el tratamiento especializado de este colectivo es la única solución para su integración efectiva.

Para cumplir este objeto, los proyectos deben tener un contenido innovador, diseñado y desarrollado a través de la cooperación entre entidades de distinta naturaleza que en la medida de sus posibilidades, capacidad e interés, acuden a colaborar en el desarrollo de un proyecto concreto, utilizando los recursos disponibles para la búsqueda de nuevas formas de lucha para la consecución de la integración laboral del colectivo concreto de que se trate y los grupos protegidos son, como hemos visto, aquellos más afectados por la discriminación y la desigualdad en el mercado de trabajo que debe el que se intente promocionar perfectamente determinado.

El elemento básico de esta iniciativa comunitaria lo constituye la innovación de métodos operativos para la inclusión en el mercado de trabajo del colectivo sobre el que se actúe, con la aportación en los proyectos de nuevas soluciones diferentes a las ya existentes en el territorio o población de actuación para la consecución del objetivo, por ello la determinación de su organización, mecanismos de gestión, prestación de servicios y los métodos e instrumentos a utilizar no están prefijados y deben crearse para el proyecto concreto.

Se trata por tanto de la reunión de esfuerzos para la búsqueda de soluciones eficaces que se basa en la libertad de acción y en la creación de métodos especiales que van a responder a las necesidades concretas del colectivo a promocionar y de las características y contexto que les rodea.

La inserción laboral de las mujeres víctimas de la violencia de género resulta perfectamente encuadrable dentro de la iniciativa EQUAL, y conviene trabajar con intensidad a través de este instrumento en el que el método no se encuentra prefijado, por lo que permite una adaptación diferente y un programa distintivo para cada microzona en la que se trabaje, lo que sin duda le hará más eficaz. Por ello es conveniente la apertura por zonas territoriales concretas de proyectos que promocionen esta área temática, con el convencimiento de que la inserción laboral de la mujer víctima de la violencia de género es un paso adelante para la erradicación de esta lacra social.

- 2) **MÉTODO.**– La puesta en funcionamiento de esta herramienta comunitaria requiere la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación de los esfuerzos de distintos actores, que pueden ser entidades tanto públicas como privadas estas últimas sin ánimo de lucro.

El modelo de trabajo está basado en el trabajo asociado de instituciones de distinta naturaleza que, en la medida de sus capacidades e intereses, van a trabajar en beneficio del Proyecto, manejando los recursos disponibles siempre al servicio de la búsqueda de nuevas formulas de lucha para la integración en el mercado de trabajo de colectivos críticos.

El organismo de toma de decisiones es la Agrupación de Desarrollo, que funciona como un Consejo Rector, en el que participan todas las entidades integradas en el Proyecto.

La dotación financiera de la Comisión Europea para España de la iniciativa EQUAL, fue inicialmente de 515,4 millones de euros y para la segunda convocatoria – en la que nos encontramos y que finaliza en 2006– asciende a 258,6 millones de euros; el importe de la cantidad asignada para el área temática a la que puede adscribirse la inserción laboral de la mujer maltratada es de 49,1 millones de euros.

- 3) **FORMACIÓN.**– Se desarrollara en los talleres de formación de los servicios públicos de empleo o en locales dependientes del Departamento competente en materia de educación, y en cualquier centro de formación asignado por la Dirección General de Formación. La estructura formativa de cada programa se tendrá que construir para cada proyecto, ya que no se encuentra prefijada por la Iniciativa EQUAL, por lo que el tratamiento podrá ser individual o colectivo.

- c) **Otros planes generales de inserción**

Existen, además de los programas especializados expuestos, otros generales como el Plan de Formación Profesional Ocupacional, que va dirigido a trabajadores y trabajadoras desempleados, y a través de el se intenta proporcionar al trabajador una formación adecuada de acuerdo con las necesidades del mercado de la Comunidad Autónoma de que se trate; y el programa de Formación Profesional Ocupacional Semipresencial, que va destinado a desempleados en general y cuya particularidad consiste en que la formación del trabajador se realiza una parte a distancia, otra presencial en un centro formativo y otra en un centro de trabajo.

- d) Estos planes generales, por su utilidad no deben, en modo alguno, ser infravalorados; no obstante, debemos ser conscientes de que el camino más eficaz para la inserción profesional de las víctimas de violencia de género se encuentra en los programas especializados, por la concentración de esfuerzos hacia una fin muy concreto y porque los métodos utilizados son los más adecuados a las necesidades del este colectivo, precisado de un tratamiento individualizado y cualificado profesionalmente, ya que su situación –incluso anímica y psicológica–, no es la de un trabajador «normal», por lo que conviene tener presente que en el trabajo de integración podemos encontrar al sujeto receptor de la acción no demasiado receptivo, ni activo y, en ocasiones –incluso– la mujer puede hallarse poco dispuesta a colaborar, por lo que será menester un adecuado apoyo psicológico paralelo y coordinado con los técnicos de empleo.

5.4.2.2. Empleo por cuenta propia

El art. 22 LOIVG establece que «En el marco del Plan de empleo del Reino de España, se incluirá un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo». Su apartado 2 añade que «Este programa incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia».

Se trata con ello de favorecer la actividad emprendedora de las víctimas de violencia de género, como medida de inserción o reinserción laboral. La inserción, a su vez, dotará a la víctima que lo requiera de la necesaria independencia económica, así como todo un nuevo entorno de actividades y relaciones. No se nos oculta, sin embargo, la especial dificultad del objetivo: a los tradicionales obstáculos que ha de sortear cualquier mujer con iniciativa emprendedora se suman los derivados del proceso de «reconstrucción vital» que debe acometer la víctima de violencia de género.

Veamos cuáles son las medidas puestas en práctica para ello y qué recomendaciones pueden derivarse para su eventual mejora.

5.4.3. MEDIDAS ADOPTADAS PARA FAVORECER LA ACTIVIDAD POR CUENTA PROPIA

Como vemos, el art. 22 de la Ley Orgánica 1/2004 sitúa el núcleo de las medidas a adoptar en el marco del Plan de empleo. Desde la década de los 90, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) tienen como finalidad desarrollar la coordinación e integración de las políticas activas de empleo del Estado español, en el contexto de la Estrategia europea para el empleo. A partir de los últimos años del siglo pasado y los primeros del actual se ha ido aumentando el énfasis en el apoyo a las PYMES, dada su gran capacidad de generar empleo.

Con respecto a las dificultades de acceso al empleo de las mujeres, ya el PNAE de 1999 había incorporado como un principio horizontal la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para su mantenimiento en todas las políticas y actuaciones de los sucesivos PNAE⁷².

Es el «Acuerdo del Consejo de ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres»⁷³ el que establece, entre otras, las siguientes:

El 60% de las acciones del Plan nacional de acción para el empleo se ha de dirigir a mujeres (punto 1.1)

Todos los programas públicos de fomento del empleo, tanto a efectos de subvenciones como de medida de mejora de la ocupabilidad, considerarán como objetivo prioritario las mujeres (punto 1.1)

Se ha de dar continuidad al convenio suscrito entre el Instituto de la Mujer, la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa y La Caixa para facilitar la concesión de microcréditos a mujeres emprendedoras y empresarias. Además, se acuerda ampliar estos convenios con otras entidades financieras (punto 2.2)

Se ha de firmar un convenio entre el Instituto de la Mujer y la Escuela de Organización Industrial para realizar cursos sobre creación o consolidación de empresas (punto 2.3)

Se ha de poner en marcha un plan específico para la inserción laboral de mujeres víctimas de violencia de género, «previa concertación con las comunidades autónomas» (punto 8.3)

⁷² Asociación de Mujeres Empresariales de Cooperativas (AMECOOP), “Subvenciones a la creación de empleo femenino. ¿Hemos avanzado o retrocedido?”, Cuadernos Mujer y Cooperativismo, núm. 7, 2005, <http://www.coceta.coop/DptoSectoriales/Cuadernos/septimo/textos/index.htm> (13/12/06, 20:15)

⁷³ Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres, BOE núm. 57, de 8 de marzo de 2005.

Parece pues que la política activa de fomento del empresariado femenino se canaliza, a nivel estatal, a través de la Dirección General de Política de la PYME⁷⁴ y del Instituto de la Mujer⁷⁵.

Efectivamente, como se ha apuntado⁷⁶, «al amparo del Plan de Consolidación y Competitividad de la PYME, se han ido aprobando proyectos, de carácter suprarregional, destinados íntegramente a mujeres empresarias», tales como:

- a) Los Planes de formación de la Organización de Mujeres Empresarias y Gerencia Activa (OMEGA)⁷⁷: Proyecto REME⁷⁸, Proyecto Forma⁷⁹ y Proyecto Ment⁸⁰
- b) El Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres⁸¹, a cargo del Instituto Cameral de Creación y desarrollo de la Empresa (INCYDE).

⁷⁴ La Dirección General de Política de la PYME se integra orgánicamente en la Secretaría General de Industria, en el Ministerio de Industria y Energía, <http://www.ipyme.org/IPYME/es-ES>, (13/12/06, 20:27)

⁷⁵ “El Instituto de la Mujer es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad. [...], es el organismo del Gobierno central que promueve las políticas de igualdad entre mujeres y hombres”, <http://www.mtas.es/mujer/>, (13/12/06, 20:36)

⁷⁶ AMECOOP, “Subvenciones a la creación de empleo femenino...”, op. cit. (14/12/06, 17:16)

⁷⁷ La Organización de Mujeres Empresarias y Gerencia Activa (OMEGA), es una Federación Profesional de ámbito nacional, creada en 1.989. Los objetivos declarados de OMEGA son: “Potenciar la participación activa de las mujeres en el desarrollo económico y en la búsqueda del bienestar social, mediante su plena integración e incorporación a la sociedad; Estimular la cantidad y calidad de la actividad empresarial y profesional de las mujeres, potenciando su profesionalización y organización; Defender los intereses determinados por la actividad económica o especialidad profesional de quienes la constituyen; Coordinar y proponer actividades, proyectos e intercambios que multipliquen la acción realizada por las distintas Asociaciones miembro; Fomentar el asociacionismo empresarial y profesional, impulsando la creación de nuevas asociaciones, y el desarrollo de las existentes, propiciando la unidad y solidaridad de las mismas dentro de la Organización”, <http://www.mujeeresempresarias.org/>, (15/12/06, 15:43)

⁷⁸ El Proyecto REME se realiza con la colaboración del Ministerio de Trabajo y de Deloitte & Touche. Se financia mediante una subvención para la realización de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF. Tiene como finalidad llevar a cabo acciones formativas que permitan a las mujeres empresarias obtener a través de la red mayor competencia empresarial, sin un gran coste de oportunidad, tiempo y formación. Los cursos en línea que se ofrecen versan sobre comunicación, trabajo en equipo, coaching, igualdad de oportunidades y negociación eficaz.

⁷⁹ El Proyecto Form@ se compone de 13 módulos dedicados a ofrecer formación en línea sobre: dirección de personas, fiscal, organización, márketing, contabilidad, gestión financiera, financiación de la PYME, el euro, dirección estratégica, gestión del medio ambiente, ISO 14000, fuentes de información, y creación de empresas.

⁸⁰ El Proyecto Ment versa sobre: diversidad, liderazgo, talento, tiempo y ventas

⁸¹ “El Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres (PAEM) está promovido por el Instituto de la Mujer, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y las Cámaras de Comercio. Tiene como objetivo sensibilizar a las mujeres y a su entorno hacia el autoempleo y la actividad empresarial y pretende ser un instrumento eficaz para la creación y consolidación de empresas lideradas por mujeres. Este Programa cuenta con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo”, (https://www.camaras.org/publicado/formacion/paem_311.html, 15/12/06, 16:44). El PAEM proporciona información y asesoramiento y orientación empresarial a través de una Red de Gabinetes ubicados en 60 Cámaras de Comercio; y en línea, en el sitio <http://www.e-empresarias.net>

- c) El Proyecto PRINTEMP⁸², a cargo de la Federación Española de Mujeres Empresarias, Negocios y Profesionales FEMENP .

En cuanto al apoyo a la financiación, se ha canalizado fundamentalmente a través de:

- a) la Línea ICO-PYME de concesión de créditos a largo plazo en inversiones productivas⁸³
- b) el Programa de Microcréditos para proyectos empresariales de mujeres en condiciones ventajosas y sin necesidad de avales, promovido por el Instituto de la Mujer, la Dirección General de Política de la PYME y la Caixa de Pensions, con la colaboración de las organizaciones empresariales de mujeres (OMEGA, FEMENP, FIDEM, UATAE y WWB, Fundación Mujeres y la Federación de Mujeres Progresistas) y de la Fundación “La Caixa”⁸⁴.

Además, como ayudas a la financiación de los proyectos empresariales de mujeres, se han de reseñar las líneas de subvenciones:

- a) El Instituto de la Mujer, con la cofinanciación del Fondo Social Europeo, ha lanzado hasta la fecha 11 convocatorias de la línea de subvenciones «Emprender en femenino», destinando en la última convocatoria⁸⁵ 768.088

⁸² PRINTEMP “es un ambicioso proyecto dirigido a las PYMES de todo el territorio nacional, para mejorar su competitividad, gestión e imagen. [...] consiste en:

- La Implantación de un sistema de GESTIÓN DE LA CALIDAD, con la correspondiente certificación emitida por AENOR, bUREAU VERITAS, SGS, LLOYDS (las más adecuada a cada sector de la actividad)
- Diseño e imagen corporativa y creación de una página web: Diseño o innovación de la imagen de marca, creación de una página WEB, con su dominio y alojamiento durante un año, más la exposición en nuestra Web www.femenp.net.”, (15/12/06, 16:56)

⁸³ “La Línea PYME está destinada a financiar el desarrollo de proyectos de inversión de las pequeñas y medianas empresas españolas en condiciones preferentes”. Pueden ser beneficiarias de esta línea las personas físicas y jurídicas que cumplan los requisitos establecidos por la Comisión Europea para ser consideradas “microempresas” o “PYME” (<http://www.ico.es/web/contenidos/0/137/index>, 15/12/06, 17:23)

⁸⁴ http://www.mtas.es/mujer/programas/empleo/apoyos_financieros.html (05/01/07, 13:04)

El ICO también cuenta con una Línea de microcréditos dirigida a “microempresas, personas físicas o actividades económicas que encuentren dificultades de acceso a los canales habituales de financiación. [...] “Con carácter general, se establecen como preferentes para obtener la financiación [...] los grupos de población siguientes: Mayores de 45 años; Hogares monoparentales; Inmigrantes; Mujeres; Discapacitados; Parados de larga duración”

(<http://www.ico.es/web/contenidos/0/396/index>, 15/12/06, 17:18)

Otra entidades conceden microcréditos a “personas que tengan difícil conseguir créditos convencionales”, incluyendo, entre otros colectivos, al de “mujeres maltratadas que han tenido que abandonar su hogar”, con fondos procedentes de lo que se denomina “ahorro ético”. Es el caso, p. e., de Colonya, Caixa de Pollença, http://www.estalvietic-colonya.com/productos_micro-es.htm, (05/01/07, 13:19)

⁸⁵ Orden TAS/1843/2006, de 5 de junio, por la que se establecen las bases de concesión y se convocan las subvenciones al empleo «Emprender en femenino» del Instituto de la Mujer para fomentar la inserción laboral por cuenta propia de las mujeres, BOE núm. 140, de 13/06/06.

euros a la concesión de ayudas de entre 6000 y 12000 euros a actividades de autoempleo de mujeres que se hubieran iniciado entre el 1 de enero de 2005 y el 13 de junio de 2006 en las zonas españolas de objetivo 1⁸⁶ y de objetivo 3⁸⁷.

- b) En el ámbito rural, entre las ayudas que se conceden para la mejora y la modernización de las estructuras agrarias se prevé que las ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes, consistentes en bonificaciones de intereses y primas por explotación, pueden incrementarse en un 20% cuando sea una agricultora joven la beneficiaria⁸⁸.

Por lo que respecta a las Comunidades autónomas, la mayor parte de ellas ha ido desarrollando sus propias políticas, programas, subvenciones o ayudas, configurando un mapa jurídico fragmentado, con normas de distinto rango, alcance y detalle. Intentaremos, no obstante, construir un patrón teórico del desarrollo normativo del mandato establecido en el citado art. 22.2 de la Ley Orgánica 1/2004.

En aquellas comunidades autónomas que cuentan con una Ley de protección contra la violencia de género en particular o para la igualdad entre mujeres y hombres en general, tales normas suelen incluir una mención al derecho de las víctimas a recibir ayuda para lo que, con carácter genérico, se denomina «inserción laboral» o «socio-

⁸⁶ Cantabria (en transición a zona fuera de objetivo 1), Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia. Las zonas de objetivo 1 se definen como zonas “con retrasos en su desarrollo con respecto a la media europea, nivel de renta inferior al 75% de la media europea (<http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/fondos/zonificacion.htm>, 05/01/07, 13:38)

⁸⁷ En http://www.mtas.es/mujer/programas/empleo/apoyos_emprender.html pueden consultarse las Resoluciones de concesión de las ayudas de la 11ª convocatoria. En ellas llaman la atención los datos relativos al número de solicitudes cursadas (688 para regiones objetivo 1 y 377 para regiones objetivo 3) y excluidas [465 (20 fuera de plazo; el resto, “por no cumplir los requisitos”) y 232 (15, fuera de plazo; el resto, “por no cumplir los requisitos”)], que llevan a reflexionar sobre los motivos de las exclusiones y si podrían evitarse en futuras convocatorias (requisitos extremadamente rígidos, tanto desde el punto de vista formal como material; plazo de presentación “de quince días naturales”,...).

Por lo que respecta al escaso número de ayudas concedidas (72 sobre 223 solicitudes finalmente admitidas para zonas de objetivo 1; 46 sobre 145, para zonas de objetivo 3), no sorprende si se atiende a la escasa dotación económica de la convocatoria.

⁸⁸ Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y la modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias. Ver, no obstante, en <http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/mujer/normas.htm> el estudio de los datos sobre concesión de ayudas del período 2000-2005, en el que se concluye que “a pesar del aumento de la ayuda media obtenida por las mujeres respecto a los agricultores producido efectivamente a partir del año 2003 (atribuible a la ayuda suplementaria de un 10%), en virtud del Real Decreto 613/2001), y del incremento general de las ayudas a la incorporación que se produjo en 2004, desciende el número de beneficiarios de las ayudas a la incorporación a los agricultores jóvenes, y ello afecta tanto a los hombres como a las mujeres. La proporción de éstas sobre el total de los beneficiarios de ayuda de incorporación se mantiene estable en torno al 25(%)” (05/01/07, 14:07)

laboral»⁸⁹. De su redacción se deduce, sin embargo, que con tal denominación el legislador se refiere, fundamentalmente, a la incorporación al trabajo dependiente.

Sólo en algunas de las leyes contra la violencia de género o para la igualdad se indica explícitamente la posibilidad de ayuda a las mujeres que quieran y estén en disposición de generar su propio autoempleo. Alguna de las normas que sí lo hacen, todavía especifica un poco más y se refiere a diferentes modalidades: trabajo autónomo, actividad profesional, creación de empresa (sea de titularidad de la persona física o constituyendo una persona jurídica), incorporación a una empresa de economía social, incorporación a una empresa de inserción...⁹⁰.

Cuando las referidas Leyes autonómicas son objeto de desarrollo mediante Decreto, son éstas normas las que incluyen alguna indicación más concreta: acceso

⁸⁹ Arts. 10 y 29.1, e) de la Ley 1/2003 de Castilla y León: Art. 10, “La Administración de la Comunidad de Castilla y León establecerá las líneas que garanticen la atención a la mujer teniendo en cuenta los siguientes criterios: [...] 4. La inserción social y laboral de las mujeres víctimas de violencia estableciendo los mecanismos necesarios para acceder al empleo, a la educación, a la vivienda y a los demás derechos sociales y laborales”.

Art. 29.1: “La presente Ley reconoce a las personas usuarias de la Red de Asistencia a la Mujer los siguientes derechos básicos: [...] e) Derecho a recibir orientación y apoyo para su reinserción socio-laboral”

Art. 22 L 5/2005, de la Comunidad de Madrid: “Medidas en el ámbito laboral y del empleo. Se establecerá un programa específico de cualificación para el empleo para las víctimas de la violencia de género destinado a mejorar su empleabilidad y a su inserción o reinserción laboral”

Art. 22 L 9/2003, de la Comunidad Valenciana: “Programas de inserción socio-laboral para las víctimas de malos tratos. La administración autonómica implantará programas de inserción socio-laboral individualizados para las víctimas de malos tratos que posibiliten su incorporación efectiva al mercado laboral”

La mención más genérica es la del art. 13.2 de la Ley 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, la infancia y la adolescencia, que indica que “ Las instituciones públicas tienen la obligación de garantizar a las mujeres que en el núcleo familiar son víctimas de vejaciones, malos tratos o cualquier tipo de agresión la asistencia necesaria que les permita superar esta situación”

⁹⁰ Art. 38 L 16/2003 de Canarias: “La comunidad autónoma facilitará la integración socio-laboral de las mujeres víctimas de violencia de género que se encuentren o no acogidas, a través de los medios siguientes: [...] – La disposición de un régimen de ayudas y subvenciones a las víctimas cuando constituyan su propia empresa”.

Art. 22.1 L 1/2004 de Cantabria: “ El Gobierno de Cantabria, respetando siempre la intimidad de las mujeres víctimas de violencia de género, promoverá la integración socio-laboral de aquellas que residan en Cantabria [...] a través de [...] ayudas directas [...] en los casos en que decidan constituirse como trabajadoras autónomas, apoyándoles con un servicio de tutorización y seguimiento de su proyecto empresarial”.

Art. 14 L 5/2001 de Castilla-La Mancha: ““1. El Gobierno regional subvencionará a [...] mujeres víctimas de violencia familiar [...] cuando se constituyan en trabajadoras autónomas, en las condiciones que se determinen reglamentariamente”

Artículo 17.1 L Foral 22/2002 de Navarra: “Integración socio-laboral. El Gobierno de Navarra establecerá un régimen de subvenciones a empresas o entidades que contraten a mujeres víctimas de violencia sexista y a ellas mismas en los casos en los que decidan constituirse como trabajadoras autónomas.

Artículo 60 L 4/2005 del País Vasco: “Inserción laboral [...] 2. El Gobierno Vasco ha de promover la contratación laboral de las víctimas de maltrato doméstico así como su constitución como trabajadoras autónomas o como socias cooperativistas, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

(preferente) a los programas y actividades de formación profesional, asesoramiento (preferente) en los programas para mujeres emprendedoras, servicios de conciliación de vida laboral y familiar... etc.⁹¹

En otras ocasiones, son otras normas —por lo general, con rango de Decreto o de Orden—, dedicadas a regular otras materias, incluyen las medidas relacionadas con el fomento del autoempleo de las mujeres, en general, o víctimas de violencia, en particular⁹².

La nota predominante es, en cualquier caso, la diversidad y la dispersión, tanto en sus contenidos como en los colectivos a los que se dirigen. Así, podemos encontrar normas y proyectos dirigidos explícitamente a la inserción sociolaboral de víctimas de malos tratos, pero con mayor habitualidad se trata de medidas de fomento de cualquier iniciativa empresarial de mujeres. Tampoco faltan normas que combinan algunos de estos aspectos con medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar. Y también se dan líneas dirigidas al fomento del autoempleo, de la economía social o de la actividad empresarial en general en las que se incluyen medidas concretas con perspectiva de género o de lucha contra la violencia de género.

Otro aspecto criticable del abanico normativo a que nos referimos es el grado de complejidad de los procesos de solicitud de ayuda que, unido a las muy modestas dotaciones presupuestarias de adolecen la mayor parte de los programas, desanimaría ya de entrada a una parte importante de mujeres, aunque no estuviesen sometidas al brutal trauma de la violencia de género.

Por lo demás, no debe olvidarse que muchas veces la víctima lo ha sido porque no ha contado con recursos humanos y/o materiales que le permitiesen acceder a una independencia económica. la preparación o el reciclaje profesional, el acceso a recursos financieros suficientes, la tutorización del proceso de creación de su propio empleo, el

⁹¹ Arts. 24 y 26 del Decreto 64/2006 de Cantabria

El Decreto 32/2002, de Castilla-La Mancha distingue entre “inserción socio-laboral” (art. 24), que se gestiona a través de una “Bolsa de demandantes de empleo”; y “fomento de la inserción laboral” (art. 25) mediante la fijación de “incentivos para fomentar” la inserción de las víctimas mediante “la creación de empleo autónomo, su integración como socias trabajadoras en una empresa de economía social o mediante la contratación, a jornada completa o a tiempo parcial, por empresas, agrupaciones de empresas, o por Entidades privadas sin ánimo de lucro, radicadas en el territorio de Castilla-La Mancha”.

⁹² Ver en el Anexo, las referencias a diferentes normas de las Comunidades autónomas que, regulando otras materias, incluyen medidas relacionadas con el fomento del autoempleo de las mujeres. A título de ejemplo, pueden consultarse, el art. 9 del Decreto 32/2003, de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad, (BOCA, 24-03-2003); o los arts. 6 y 7 del Decreto 87/2004, de 15 de junio, de Extremadura, por el que se regulan ayudas para el Fomento del Autoempleo (BOCA, 01-07-2004)

apoyo frente a la radical necesidad de conciliación de vida laboral y profesional, que son aspectos a garantizar en toda política de fomento de la iniciativa empresarial femenina, se convierten en requisitos previos imprescindibles en las propuestas dirigidas a las víctimas de violencia.

Todo ello nos lleva a efectuar una serie de recomendaciones —que en bastantes casos no son ya nuevas porque cuentan con valiosas experiencias que las avalan— cuya aplicación extensiva, a nuestro entender, contribuiría a fomentar el espíritu emprendedor de las mujeres agredidas por la violencia sexista.

5.4.4. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL DESARROLLO DEL ART. 22.2 DE LA LOIVG

En primer lugar, se ha de facilitar radicalmente el acceso a la información y a la tramitación de las iniciativas empresariales que puedan esbozarse. Para ello, resulta esencial la coordinación de los esfuerzos de las diferentes instituciones y de aquellos de sus profesionales que atienden a las víctimas, pero también puede ayudar la creación de «ventanillas únicas» de asistencia, en la línea de las que ya existen en otros ámbitos.

También puede ser de utilidad, tanto en la difusión de información como en la facilitación de los diferentes trámites, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Sitios web como el del Instituto de la Mujer son modélicos en este sentido, y podrían servir de guía para otras «fuentes» de información y asesoramiento. En ese sentido, también sería deseable la creación y mantenimiento, en línea y con libre acceso, de bases de datos, permanentemente actualizadas, de legislación y recursos. El correo electrónico y la telefonía, móvil y fija, son otros medios cuya creciente utilización también debe ser fomentada.

En segundo lugar, el apoyo a la mujer emprendedora —más aún si ha sido víctima de maltrato; todavía más si su formación puede presentar carencias— ha de consistir en un acompañamiento de su proceso de autoempleo: asesoramiento, formación y, si fuese necesario y demandado por ella, » » «apadrinamiento/amadrinamiento», a ser posible por «pares»⁹³.

⁹³ En estas tareas puede resultar de relevante eficacia la participación de la sociedad civil, aportando la colaboración voluntaria de empresarios/as, en activo o ya jubilados/as. Así, puede verse <http://www.secot.org/>, el sitio web de “Seniors Españoles para la Cooperación Técnica, SECOT, asociación sin ánimo de lucro “formada por ejecutivos jubilados que de forma voluntaria y altruista ofrecen su experiencia y conocimientos en gestión empresarial”.

“SECOT canaliza microcréditos desde el año 2002 a potenciales microemprendedores en calidad de ESAM [Entidad Social de Apoyo al Microcrédito] adherida a la línea ICO 2003 y 2004, y a los

Finalmente, por las especiales características del colectivo afectado consideramos altamente recomendable fomentar la incorporación de las mujeres emprendedoras en empresas de economía social o de inserción, donde pueden encontrar el apoyo necesario y especializado que sus circunstancias reclaman, además de contar con estructuras empresariales ya consolidadas.

El fomento debería pasar por el establecimiento de convenios al respecto, ya sea con las entidades asociativas del sector, ya con las concretas empresas de acogida; y de líneas específicas de subvención y financiación, suficientemente dotadas económicamente y gestionadas de manera ágil y sencilla. La utilización de empresas de inserción como herramienta nos hace recordar, además, que, este tipo empresarial está demandando desde hace décadas un marco regulador propio y un reconocimiento fiscal de su labor social.

programas de microcréditos propios de la Fundación Un Sol Món, Obra Social de Caixa Galicia y Fundación Caja Granada Desarrollo Solidario” [AA. VV. (2005), *Las Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito: su papel en la concesión de microcréditos en España* (eds.: C. Ballesteros, J. Durán, M. Lacalle y S. Rico), Foro Nantik Lum de Microfinanzas, Cuadernos monográficos, núm. 3, p. 24, <http://www.nantiklum.org/foro-publicaciones.htm#1>, 05/01/07, 16:18].

6. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO A LA ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL

6.1. Introducción. La Asistencia Social como manifestación de la protección social pública en España

La Asistencia Social y la Seguridad Social, tal y como es sabido, constituyen dos variantes o ramas principales de la Protección Social pública en nuestro país, configurándose como una doble red de protección para la ciudadanía. Tanto la Seguridad Social como la Asistencia Social son dos manifestaciones integradas en el ámbito de la Protección Social, ambas forman parte de la misma, dado que interviene el Estado de forma activa y pública⁹⁴.

Cuando hablamos de Asistencia Social y servicios sociales estamos haciendo referencia a aquellas medidas de protección social, distintas de las de sanidad, seguridad social, promoción del empleo, vivienda..., «cuya finalidad es proporcionar a los individuos medios básicos de subsistencia, instrumentos adecuados de desarrollo personal y social y cauces que faciliten su integración plena en el medio comunitario en que viven, con el objetivo último de eliminar la exclusión social»⁹⁵.

Entre las diversas especies o manifestaciones de protección social las relaciones que más nos interesan delimitar son las de Asistencia Social y Seguridad Social, ya que la distinción o frontera entre ellas presenta, y más en la actualidad, unos perfiles poco nítidos. Si con anterioridad a la aparición de la Constitución los límites entre lo que era Asistencia Social y Seguridad Social estaban más claramente delimitados, en la actualidad los contornos de una y otra se han vuelto más difusos. A partir de lo preceptuado en el artículo 41 CE, la Seguridad Social adquiere un aspecto asistencial o no contributivo que hace más difícil los lindes con las prestaciones de Asistencia Social.

Con anterioridad a la Constitución la Seguridad Social contempló solamente el nivel profesional-contributivo, por lo que su ámbito subjetivo de protección lo formaban únicamente los contribuyentes beneficiarios y, en el ámbito objetivo, se otorgaba protección al riesgo asegurado, sin perjuicio de la protección asistencial,

⁹⁴ En relación con el difuso concepto de “Protección Social” véase GONZALO GONZÁLEZ, B., “Presentación”, *Código de Protección Social*, Madrid, (BOE), vol. I, 1995 y ALARCÓN CARACUEL, M.R., “Hacia el Derecho de la Protección Social”, en *Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad*, Madrid, (Marcial Pons), 1996, pág. 11 y ss.

⁹⁵ ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, (BOE), 2001, pág. 128. En un sentido parecido, BELTRÁN AGUIRRE, J.L., *El régimen jurídico de la acción social pública*, Oñate, (HAEE/IVAP), 1992, pág. 61.

complementaria de la básica para aquellos beneficiarios. Esta protección asistencial complementaria de la básica daba lugar a una asistencia social interna al Sistema de Seguridad Social que tenía carácter residual y su reconocimiento era, igualmente, residual, no estando sujeto a control jurisdiccional. Por otra parte, existía la Asistencia Social, una asistencia social pública externa al sistema de la Seguridad Social, no integrada en él, proporcionada por el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos, que tenía una función asistencial residual, y la percepción de la prestación se condicionaba a la existencia de recursos disponibles y a la decisión administrativa que estudiaba la realidad de la situación de necesidad, que era absolutamente discrecional por no contar el beneficiario con un derecho de prestación.

Promulgada y vigente la Constitución, la Asistencia Social y la Seguridad Social han tenido un doble avance hacia su confluencia como resultado de la ampliación de sus respectivos ámbitos materiales. El artículo 41 CE posibilita que el sistema de Seguridad Social se transforme, tendiendo a su universalización y a la ampliación de su campo de protección a la par a que a su asistencialización, como lo evidencia sustancialmente la incorporación al sistema de Seguridad Social de las prestaciones no contributivas a través de la ley 26/1990, de 20 de diciembre, de pensiones no contributivas (*BOE* del 22). Se trata de prestaciones que presentan características totalmente asistenciales al estar sujetas únicamente a la verificación de ingresos o recursos del individuo o de su familia y financiarse a través de impuestos y sin cotización previa. Por otra parte, la Asistencia Social, externa y ajena al sistema de la Seguridad Social, tiende a diversificarse y a ampliar su campo tradicional de actuación, alumbrando una nueva asistencia social, a lo que contribuye entre otros factores la mayor conciencia social y de los poderes públicos sobre la necesidad de garantizar rentas de subsistencia a los individuos y colectivos más desfavorecidos y el efecto multiplicador que conlleva la asunción de la competencia en esta materia por las diferentes Comunidades Autónomas.

De manera que, en la actualidad, la Asistencia Social y la Seguridad Social tienen, prácticamente, los mismos caracteres, pues ambas otorgan tanto prestaciones técnicas como económicas y, respecto a su naturaleza, en las dos prestaciones se atiende a la real situación de necesidad que sufre el beneficiario: en la Asistencia Social por su propia definición y en el sistema de Seguridad Social como consecuencia de la aparición de las prestaciones no contributivas, por lo que produce una gran semejanza entre ellas. A tenor de lo expuesto, puede afirmarse que «trazar fronteras entre la Seguridad Social y esos otros mecanismos de protección social asistenciales distintos de

la Seguridad Social es una tarea sumamente dificultosa y con altas dosis de voluntarismo y relativismo» y «pese a los esfuerzos encomiables del Tribunal Constitucional, las fronteras de la Seguridad Social no son hoy claras, también porque no se trata de un mero problema de deslinde, de amojonamiento, en relación con algunos puntos oscuros, sino de intentos de incursión entre los respectivos campos estatal y autonómico y de una evolución dinámica de los propios mecanismos e instrumentos de la Seguridad Social que dan a sus fronteras una gran movilidad e incluso coyunturalidad»⁹⁶.

El ámbito de protección de la Asistencia Social es extremadamente extenso y complejo debido a la amplitud de su objeto y la pluralidad de bloques normativos que ofrecen la imagen de un ordenamiento «heterogéneo, disperso y asistemático». Ante este panorama se propone una mínima tarea ordenadora o sistematizadora, por lo que la doctrina distingue dos dimensiones o planos básicos de la Asistencia Social:

- a) *Un plano interno al sistema de la Seguridad Social.* Este primer plano se correspondería con lo que podríamos denominar asistencia social de Seguridad Social o prestaciones de asistencia social internas al sistema («asistencia social interna»), el cual estaría integrado por: 1) Prestaciones asistenciales de carácter complementario y público que proporciona la Seguridad Social para sus beneficiarios (art. 38.2 LGSS), y de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.17 CE). Lo que se articula es una asistencia social complementaria del sistema como un conjunto de servicios y auxilios económicos (arts. 55 y 56 LGSS); 2) Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social o prestaciones en los niveles asistenciales introducidos por la ley 26/1990, de 20 de diciembre, de pensiones no contributivas (BOE del 22).
- b) *Un plano externo al sistema de la Seguridad Social.* Integrado, sustancialmente, por las prestaciones que proporciona el Estado, pero en mayor medida, las Comunidades Autónomas –Administración Autonómica– a través de toda una red de prestaciones de protección de carácter asistencial de responsabilidad exclusiva de las mismas en virtud de las competencias conferidas por el art. 148.1.20 CE. La gama de prestaciones y ayudas es extremadamente amplia y heterogénea. Finalmente, las Diputaciones y los

⁹⁶ RODRIGUEZ PIÑERO, M., “Seguridad Social y Asistencia Social en el marco de la descentralización de la política de protección social”, *Foro Social*, nº 8-9, 2003, pág. 40.

Ayuntamientos –Administración Local–, en cuanto entidades más próximas para afrontar las necesidades de los ciudadanos⁹⁷.

Como es conocido, en el Estado español la Constitución consagra la igualdad real y efectiva, así como la plena participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE), la no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), el derecho a la vida, a la integridad física y moral, sin que pueda ser sometida a tortura ni a pena o tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE), el derecho de la persona a la libertad y la seguridad (art. 17 CE) y el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18 CE).

Los derechos expuestos vinculan a todos los poderes públicos, garantes de dichos derechos de la persona en nuestra sociedad. En este sentido, el Gobierno de la Nación ha venido aprobando Planes de Igualdad de Oportunidades para las mujeres, adoptando también medidas dirigidas específicamente a combatir la Violencia de Género.

Este proceso ha dado lugar a numerosas reformas legislativas en materia de violencia de género, llevándose a cabo importantes modificaciones en el Código Penal de 1995, así como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debiendo destacarse la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros (*BOE* del 30), así como la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (*BOE* del 26). La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica (*BOE* del 1 de agosto) ha venido a constituir un instrumento jurídico relevante, al permitir la protección integral (física, económica, jurídica, social y policial) e inmediata de las víctimas de malos tratos, pudiendo ser solicitada por la propia víctima.

Sin embargo, ha sido la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (*BOE* del 29) (en adelante, LOIVG), la que ha supuesto un paso adelante más en la lucha contra la violencia de género, al tratar de aunar esfuerzos y otorgar a este fenómeno la relevancia que socialmente merece.

⁹⁷ MOLINA NAVARRETE, C., “Asistencia Social”, en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Granada, (Comares), tomo I, 1999, pág. 652.; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., *Las pensiones no contributivas y la Asistencia Social en España*, Madrid, (CES), 2002, pág. 37.

Por otra parte, y con anterioridad a estas normas estatales, se ha venido consolidando una prolija normativa autonómica en esta materia, habiendo elaborado las Comunidades Autónomas sus propias leyes de igualdad de oportunidades y en contra de la violencia hacia las mujeres, constituyendo un importante marco efectivo de protección de las víctimas de violencia de género⁹⁸.

6.2. La delimitación del tema objeto de estudio: el derecho a la «asistencia social integral» de la mujeres víctimas de violencia de género (artículo 19 LOIVG)

Tal y como nos indica la Exposición de Motivos de la LOIVG, su ámbito de regulación abarca los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las mujeres víctimas de violencia de género, además de abordar con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que la ley ha contemplado. En concreto, en esta ley nos encontramos con normas de variada naturaleza: procesal, civil, penal y –si bien en menor medida– de carácter social.

En consecuencia, las principales pretensiones de la LOIVG son las siguientes: prevenir los hechos de violencia (función preventiva); prestar asistencia a las víctimas (función asistencial); sancionar a los agresores (función punitiva) y erradicar este tipo de violencia en nuestra sociedad (función educativa-cultural). De todas las pretensiones de la ley, fruto de su dimensión “multidisciplinar”, vamos a centrar y ajustar la exposición de este capítulo en la acción o función asistencial a favor de las víctimas de violencia de género – fundamentalmente, mujeres y menores– pues las situaciones de violencia sobre la mujer afectan también a los menores que se encuentran dentro de su

⁹⁸ Este fenómeno ha tenido oportuna regulación en la siguiente normativa autonómica: 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 (*BOCyL* del 19) y, posteriormente, Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Castilla y León, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (*BOCyL* del 7); Decreto 28/2001, de 20 de febrero, por el que se aprueban medidas de asistencia a las mujeres de Extremadura víctimas de la violencia (*DOE* de 3 de marzo); Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Castilla-La Mancha, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas (*DOCLM* del 7); Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista (*BON* del 12) y Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de Navarra, de fomento de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (*BON* de 13 de diciembre); Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Comunidad Valenciana, para la igualdad entre mujeres y hombres (*DOGV* del 4); Ley 16/2003, de 8 de abril, de Canarias, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (*BOCAN* de 7 de mayo); Ley 1/2004, de 1 de abril, de Cantabria, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas (*BOC* del 12), desarrollada posteriormente por el Decreto 64/2006, de 8 de junio (*BOC* del 19); Ley 7/2004, de 16 de julio, de Galicia, para la igualdad de mujeres y hombres (*DOG* de 3 de agosto); Ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco, para la igualdad de mujeres y hombres (*BOPV* de 2 de marzo); Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid (*BOCM* del 29).

entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia. La LOIVG ha contemplado la protección de los menores –además de para tutelar sus propios derechos como tales– para garantizar de forma efectiva las medidas de protección adoptadas respecto de la mujer⁹⁹.

Con carácter general, y por lo que respecta a las medidas de protección en el ámbito social, en el título II de la LOIVG, relativo a los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, en su capítulo I, se garantiza el derecho de acceso a la información y a la asistencia social integral, a través de servicios sociales de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Asimismo, se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita, con el fin de garantizar a aquellas víctimas con recursos insuficientes para litigar una asistencia letrada en todos los procesos y procedimientos relacionados con la violencia de género en que sean parte, asistencia que debe ser asumida por una misma dirección letrada (arts. 17 a 20).

Por otra parte, se introducen en el Estatuto de los Trabajadores medidas de protección para justificar las ausencias en el puesto de trabajo de las víctimas de violencia de género, posibilitar su movilidad geográfica, la suspensión con reserva de puesto de trabajo y la extinción del contrato (art. 21). Medida ésta que se hace extensiva a las funcionarias públicas que sufran este tipo de violencia (arts. 25 y 26).

Igualmente, se recogen medidas de apoyo económico para que las víctimas de violencia de género generen derecho a la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo (art. 21.2).

Asimismo, se contemplan unas ayudas sociales para aquellos supuestos en que se estime que la víctima debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad, ni se prevé su incorporación al programa de acción específico creado al efecto para su inserción profesional. Estas ayudas tienen como objetivo esencial facilitar a la víctima unos recursos mínimos de subsistencia que le permitan independizarse del agresor (art. 27).

⁹⁹ En este sentido, la protección social asistencial va a ser el tema que abordaremos esencialmente en este estudio, dejando otros aspectos sociales y laborales de la LOIVG que, aunque estrechamente relacionados con la materia que nos ocupa, han tenido un tratamiento detallado y pormenorizado en otros capítulos de este estudio, evitando de este modo reiteraciones innecesarias.

Todas estas medias de carácter y dimensión socio-laboral, se pueden sintetizar de la forma siguiente:

En el Estatuto de los Trabajadores (DA 7.^a LOIVG): 1) se introduce el apartado 7 en el art. 37 ET a efectos de reducción de jornada, o de reordenación del tiempo de trabajo o flexibilización del horario; 2) se introduce el apartado 3 bis en el artículo 40 ET, que versa sobre la movilidad geográfica, a efectos de poder justificar un cambio geográfico como medida de protección de la mujer trabajadora sometida a violencia; 3) se introduce otro apartado o, letra n), en el art. 45 ET, que trata sobre las causas y efectos de la suspensión del contrato de trabajo, en este caso por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género; 4) se introduce el apartado 6 al art. 48 ET, que trata sobre la suspensión contractual con derecho a reserva de puesto de trabajo, a efectos de precisar los plazos de duración de la suspensión recogidos en la letra n) del art. 45 ET, anteriormente citado; 5) se introduce la letra m) en el art. 49.1 ET, que hace referencia a la extinción del contrato de trabajo, en este caso para dar cabida a la extinción por decisión de la trabajadora (que no a voluntad de la misma), en el supuesto en que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género; 6) se introduce una precisión/modificación del párrafo segundo de la letra d) del art. 52 ET, en donde se aborda, dentro de la regulación de la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas, de las ausencias (faltas de asistencia o impuntualidad) no computables a efectos de absentismo; 7) se introduce otra modificación, en este caso en la letra b) del apartado 5 del art. 55 ET, referido a la forma y efectos del despido disciplinario, en este caso de la declaración de nulidad de los despidos de las víctimas de la violencia de género porque ejerciten los derechos en este precepto recogidos.

En la LGSS (DA 8.^a LOIVG): 1) se introduce el apartado 5 en el art. 124 LGSS, que trata de las condiciones del derecho a las prestaciones, para considerar los periodos de suspensión del art. 46.6 ET, como tiempo cotizado a efectos de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte o supervivencia, maternidad y desempleo; 2) se introducen cambios en el art. 208 LGSS, referente a las situaciones legales de desempleo, para incluir ahora la resolución voluntaria del contrato por parte de la trabajadora por ser víctima de violencia de género y en los casos derivados de los arts. 40, 41.3, 49.1 m) y 50 ET; y asimismo se amplía el contenido del núm. 2 de este mismo artículo para dar cabida al supuesto de la letra n) del art. 45 ET; 3) se introducen

cambios en el art. 210 LGSS, que trata de la duración de la prestación por desempleo, en el sentido de que se considerará como derecho anterior el que se reconozca en virtud de la suspensión del contrato por la causa del art. 45.1 n) ET; 4) se introducen cambios en el apartado 2 del art. 231 LGSS, que hace referencia a las obligaciones de los trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo relacionadas con el compromiso de actividad, para cuya aplicación el Servicio Público de Empleo deberá tener en cuenta la condición de víctima de violencia de género; 5) se incorpora una nueva disposición adicional en la LGSS, la 42.ª, referente al modo de acreditar las situaciones legales de desempleo, que en estos casos se llevará a cabo mediante comunicación empresarial, junto con la orden de protección a favor de la víctima o, en su defecto, junto con el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios sobre la condición de víctima de violencia de género.

En la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de Función Pública (*BOE* del 3) (DA 9.ª LOIVG): en idéntico sentido, se prevén medidas de apoyo a las funcionarias públicas que sufran formas de violencia de las que combate esta Ley (arts. 24, 25 y 26 LOIVG). Se modifican o se amplían, siguiendo las pautas de las reformas operadas en el ET, anteriormente descritas, los preceptos correspondientes de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de Función Pública, especialmente los arts. 17.3, 20.1.j), 29.8 y 30.5.

Por lo que se refiere al concreto contenido del derecho a la «asistencia social integral» (art. 19 LOIVG) –objeto de análisis en el presente estudio–, junto a los derechos a la información (art. 18) y a la asistencia jurídica (art. 20), se despliega de la forma siguiente: 1) el derecho a un sistema de servicios sociales especializados (art. 19 LOIVG y concreción por la normativa autonómica); 2) ayudas o auxilios económicos en cuanto técnicas de ayuda (art. 27 LOIVG y normativa específica de cada Comunidad Autónoma reguladora de la materia); 3) Programas o planes específicos de empleo para este colectivo «en el marco del Plan de Empleo del Reino de España» (art. 22 y DA 16.ª LOIVG); 4) la creación de un Fondo para la asistencia social integral (art. 19 y DA 13.ª LOIVG); 5) el reconocimiento de derechos preferentes de acceso a la vivienda y residencias públicas para mayores (art. 28 LOIVG y normativa autonómica); 6) derechos de escolarización, escuelas infantiles y ayudas escolares (art. 5 y DA 17.ª LOIVG y normativa autonómica); 7) Programa de Renta activa de inserción y las prestaciones asistenciales de renta mínima de las Comunidades Autónomas –siempre que no concurra incompatibilidad entre prestaciones–.

Finalmente, hay que hacer mención de las medidas de fomento de empleo dirigidas a las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, fundamentalmente: 1) Bonificaciones en la cuota empresarial durante los veinticuatro primeros meses por la contratación temporal o indefinida de víctimas de violencia de género (Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005); 2) Bonificaciones en los contratos de interinidad (art. 21.3 LOIVG), así como otros incentivos contemplados en las disposiciones específicas de las Comunidades Autónomas.

La doctrina ha considerado que estas medidas en su conjunto forman parte del contenido del denominado «derecho a la acción social asistencial integral» a favor de las mujeres víctimas de la violencia de género; nuevo «derecho, de estructura compleja y de naturaleza fundamental por su conexión directa e inmediata con las garantías de derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la CE (integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo), que tiene su principal formulación en el art. 19 LOIVG pero que lo desborda»¹⁰⁰.

En consecuencia, y a los efectos de no solaparnos con el tratamiento de otros derechos y medidas socio-laborales reconocidos a las víctimas de violencia de género – abordados ya en esta obra colectiva–, nos limitaremos al análisis concreto de los contenidos del «derecho a la asistencia social integral» consagrado en el art. 19 LOIVG, esto es, a las medidas y derechos garantizados a favor de las mujeres víctimas de violencia de género de marcado carácter asistencial, aquellas medidas más directas y perfiladas de naturaleza puramente asistencial dispuestas por el legislador (estatal y autonómico).

Por lo tanto, analizaremos pormenorizadamente las siguientes cuestiones:

- a) El derecho a un sistema de servicios sociales especializados, a los efectos de dar una mejor y más eficaz prestación de servicios a las mujeres –y, en su caso, a los menores– víctimas de violencia de género (art. 19 LOIVG y en la compleja y extensa normativa autonómica). En este ámbito puede incluirse el

¹⁰⁰ MOLINA NAVARRETE, C., “Las dimensiones socio-laborales de la lucha contra la violencia de género”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, nº 264, marzo 2005, págs. 7 y 17. En efecto, en el artículo 17.2 de la LOIVG se afirma que las prestaciones que conforman el contenido del derecho a la asistencia social integral «contribuyen a hacer reales y efectivos sus derechos constitucionales a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo». Es el propio texto legal el que realiza la conexión entre el derecho a la asistencia social integral y los derechos constitucionales contemplados en los artículos 14, 15 y 17. No obstante, según la disposición final tercera de la LOIVG, los artículos 17 a 28 que componen el título II de la LOIVG tienen carácter ordinario.

derecho de escolarización, las ayudas escolares y otros servicios en el ámbito educativo (art. 5 y DA 17.^a LOIVG, y normativa autonómica).

- b) Dentro de este sistema de servicios sociales, hay que hacer obligada referencia a los recursos o dispositivos de acogida temporal de los que disponen las mujeres víctimas de violencia de género y cuyo tratamiento específico se ubica en la normativa autonómica;
- c) Derechos preferentes de acceso a la vivienda y residencias públicas para mayores (art. 28 LOIVG y normativa autonómica);
- d) El reconocimiento de unas determinadas ayudas o auxilios económicos para las víctimas sin recursos económicos recogidas en esta ley (art. 27 LOIVG), así como en la normativa específica al respecto de cada Comunidad Autónoma;
- e) Programas o planes específicos de empleo para este colectivo «en el marco del Plan de Empleo del Reino de España» (art. 22 y DA 16.^a LOIVG);
- f) La creación de un Fondo para la asistencia social integral (art. 19 y DA 13.^a LOIVG);

6.3. Derecho a un sistema de servicios sociales especializados

6.3.1. CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES Y ESPECIALIZADOS

Los servicios sociales están organizados o estructurados en dos niveles: 1) servicios sociales dirigidos a toda la población, que reciben distintas denominaciones: servicios sociales de base, servicios sociales comunitarios, servicios sociales generales o servicios sociales de atención primaria; y 2) servicios sociales dirigidos a colectivos específicos de población, denominados también servicios sociales especializados¹⁰¹.

Esta organización en dos niveles de intervención, uno general o básico y otro específico o especializado, guarda un cierto paralelismo con la estructuración de otros sistemas de protección social, como es el caso de la sanidad o la educación, en donde existe un primer nivel de atención (centros de salud ambulatorios, médicos de familia,

¹⁰¹ CASADO, D., GUILLÉN, E., *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, (Editorial Popular), 1997, págs. 230-232; GARCÉS FERRER, J., *Administración Social Pública. Bases para el estudio de los Servicios Sociales*, Valencia, (Tirant lo Blanch), 1992, pág. 97.

educación primaria y secundaria...) que dan acceso a otros niveles más especializados (hospitales y centros de enseñanza superior).

Por lo que respecta a los servicios sociales *comunitarios*, también denominados *básicos* (Castilla y León), *de base* (Aragón, Extremadura, Navarra, País Vasco), *generales* (Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Madrid, La Rioja, Comunidad Valenciana) o de *atención primaria* (Cataluña, Galicia), constituyen la estructura básica del sistema público de servicios sociales, en cuanto primer nivel de atención más próximo al usuario o primer nivel de acceso al sistema de protección social para todos los sectores de población¹⁰².

El fin de los Servicios Sociales Generales es promover el desarrollo pleno del individuo y de los grupos en que se integra, potenciando su participación en la búsqueda de recursos y priorizando las necesidades más urgentes y básicas. Corresponde a los servicios sociales generales la programación, implantación y gestión de la intervención generalizada de atención primaria. Los Servicios Generales se prestarán por equipos interdisciplinarios que cubran las diferentes Áreas de Servicios Sociales en Centros sociales dependientes de la Administración Local¹⁰³.

Los “equipamientos” son una estructura integrada de recursos humanos, técnicos, financieros, materiales, a través de los cuales se llevan a efecto una serie de atenciones y medidas para hacer efectivas las actuaciones del sistema¹⁰⁴. El

¹⁰² Por ejemplo, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1997, de 25 de junio, de servicios sociales de la Comunidad Valenciana (DOGV de 10 de julio), «los Servicios Sociales Generales constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales, mediante la prestación de una atención integrada y polivalente, dirigida a toda la población, articulada a través de actuaciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras, a nivel primario, con carácter universal y gratuito» (art. 11).

¹⁰³ Las características de los servicios sociales generales son las siguientes: 1) Constituyen el punto de primer contacto de individuos, familias y comunidades con el sistema de servicios sociales. Por este motivo, su oferta de servicios no puede estar limitada a un solo colectivo o a una sola problemática, sino que ha de estar abierta a todos los ciudadanos; 2) Tienen carácter territorial, en el sentido de que su actuación se dirige a un área geográfica; 3) Son de carácter descentralizado, al objeto de acercar los servicios lo más posible a los ciudadanos, considerando al municipio como el ámbito ideal dentro de la Administración Pública para la organización y gestión de estos servicios.; 4) Ofertan programas y servicios dirigidos a la población en general y también a colectivos específicos. Los servicios dirigidos a toda la población son denominados “polivalentes”, en el sentido de que son concebidos para todo tipo de población que pueda haber en una comunidad y que puedan satisfacer necesidades y problemas de muy diversa naturaleza. Los servicios y programas para sectores específicos de población, responden a problemas de colectivos sociales que no pueden quedar resueltos únicamente con las prestaciones y servicios polivalentes; 5) Constituyen la vía de canalización hacia servicios sociales de carácter especializado, mediante la evaluación de las situaciones; 6) Son la plataforma idónea para potenciar la coordinación entre instituciones, recursos y servicios, tanto públicos como privados, existentes en la comunidad o área geográfica de que se trate, con objeto de evitar duplicidades y realizar una labor más eficaz. Véase SETIÉN, M^a. L., y ARRIOLA, M^a. J., «Política social y servicios sociales», en AA.VV., *Política Social* (C. Alemán Bracho y J. Garcés Ferrer coords.), Madrid (McGraw-Hill) 1998.

¹⁰⁴ GARCÍA HERRERO, G., *Los Centros de Servicios Sociales*, Madrid, (Siglo XXI/Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales), 1988, pág. 24.

equipamiento básico en la actualidad lo constituye el Centro de Servicios Sociales, considerado como el espacio físico en el que tienen su sede los profesionales¹⁰⁵ que desarrollan los diferentes servicios y programas dirigidos a la comunidad.

Los Centros de Atención Primaria, para gestionar las prestaciones que se consideran básicas, desarrollan una serie de programas tales como el Programa de Trabajo Social de Zona, para garantizar la prestación básica de Información y Orientación; el Programa de Familia y Convivencia, para las prestaciones básicas de Ayuda a Domicilio y Alojamiento; el Programa de Inserción Social; y el Programa de Participación Social.

Por su parte, los servicios sociales *especializados* –en cuanto nivel secundario más especializado técnicamente– son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica. En otros términos, «los Servicios Sociales Especializados realizan una atención secundaria que se requiere cuando las necesidades o problemas concretos precisan para su resolución una mayor especialización técnica que no es posible ofrecer desde los primeros»¹⁰⁶.

Los Servicios Sociales Especializados se dirigen a los sectores de: infancia, familia, juventud; tercera edad; mujer; personas con discapacidad física, psíquica o sensorial; parados; toxicómanos y alcohólicos; minorías étnicas, especialmente los gitanos; grupos con conductas disociales (delincuencia, presos y ex-reclusos); colectivos marginados, personas discriminadas, pobreza y transeúntes; y, entre otras posibles referencias, otros colectivos (inmigrantes, refugiados, asilados o situaciones de emergencia). Las modalidades, configuración y contenidos prestacionales están en función de las características y necesidades peculiares que presenta cada sector merecedor de protección social (edad, sexo, integración familiar, tipo y grado de la discapacidad...).

Por lo que respecta a los centros especializados para la atención de estas personas y colectivos nos encontramos, entre otros, los siguientes: centros de día, centros de acogida, centros de relación social, viviendas tuteladas, hogares protegidos, residencias, guarderías, centros ocupacionales, comunidades terapéuticas, albergues y

¹⁰⁵ El personal que trabaja en estos centros lo forman equipos de base o equipos interdisciplinares, de composición variable según la dimensión y territorio de actuación del centro.

¹⁰⁶ GARCÉS FERRER, J., *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, Valencia, (Tirant lo Blanch), 1996, pág. 191. Igualmente, ALEMÁN BRACHO, C. (1991): *El sistema público de servicios sociales en España*, Granada, (Impredisur), pág. 257 y ss.

comedores. Todos estos centros, hogares, residencias, etc., tienen la consideración de “equipamientos”, esto es, los establecimientos donde se dispensan las prestaciones de servicios sociales especializados y que, como vemos, son de muy diversa índole. Posteriormente expondremos los equipamientos dispensados y contemplados en la normativa autonómica en relación con las víctimas de la violencia de género.

El acceso a los servicios especializados se debe producir previa atención y valoración de las diferentes problemáticas en el servicio general o de atención primaria. Lo que significa que complementan y no sustituyen a los servicios sociales de atención primaria. Si la necesidad asistencial se puede resolver en el primer nivel de atención básica, no procede, como norma general, la intervención de los servicios especializados. Ello responde a la aplicación de los principios en los que se inspiran las diferentes políticas sociales que propugnan la solidaridad, la normalización, la planificación, la coordinación y la cooperación como principios generales para la organización del sistema de servicios sociales.

Las notas características de los servicios especializados que podemos destacar son las siguientes: 1) Se accede a ellos previa valoración y diagnóstico de la necesidad concreta de atención especializada, generalmente sobre baremos objetivos que evitan una eventual discrecionalidad; 2) Pueden tener carácter temporal (v.g., desintoxicación de drogodependientes) o permanente (v.g., residencia de ancianos, centro para personas con discapacidad intelectual) en función de las situaciones que se atiendan; 3) Se trata de centros abiertos en diferentes grados. No es lo mismo el régimen instaurado en una residencia de ancianos que en un centro de drogodependientes o un centro de menores en donde las restricciones son mayores; 4) Pueden actuar en ámbitos geográficos reducidos o abarcando áreas geográficas más extensas; 5) Constituyen una plataforma de coordinación sectorial, en el sentido de que se coordinan con servicios de dependencia pública o privada que atienden un mismo tipo de problemática; 6) Se trata de servicios que, como ya hemos dicho, vienen a complementar a los servicios sociales básicos o de atención primaria.

Las Leyes autonómicas de servicios sociales recogen la noción de estos servicios sociales especializados con diversas denominaciones. La expresión más común es la de *servicios sociales especializados* (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja, País Vasco, Comunidad Valenciana), seguida de *servicios sociales específicos* (Balears, Cantabria, Castilla y León) y la de

servicios sociales de atención especializada (Cataluña y Galicia), terminología esta última que deja traslucir la influencia de la legislación sanitaria estatal y autonómica.

Si tomamos como modelo la Ley de servicios sociales de la Comunidad Valenciana, ésta nos define los servicios sociales especializados como «aquellos que se dirigen a sectores de la población que, por sus condiciones, edad, sexo, discapacidad u otras circunstancias de carácter social, cultural o económico, requieren un tipo de atención más específica en el plano técnico y profesional, que la prestada por los Servicios Sociales Generales. Estos Servicios podrán ser gestionados por la Administración de la Generalitat, por las Entidades Locales en su ámbito territorial y por instituciones o asociaciones promovidas por la iniciativa privada o por los propios afectados por la necesidad específica en cuestión» (art. 13).

Por lo que respecta a los servicios sociales de atención especializada que se prestan, nos encontramos en la Ley de servicios sociales de la Comunidad Valenciana que, en relación con las mujeres, se establece que «se proporcionará la atención necesaria a aquellas mujeres que se encuentren en situación de riesgo por malos tratos, carencia de apoyo familiar, ausencia de recursos personales u otras circunstancias» (art. 24).

6.3.2. CONCRECIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS EN LA LOIVG Y EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Como se ha señalado anteriormente, la finalidad asistencial proclamada en el art. 1.2 LOIVG tiene su manifestación más clara en los derechos reconocidos en el capítulo I del título II de esta misma ley, particularmente en el derecho a la información (art. 18), el derecho a la asistencia social integral (art. 19) y el derecho a la asistencia jurídica (art. 20).

Entrando de pleno en el enunciado y contenidos de este nuevo «derecho a la asistencia social integral» (art. 19 LOIVG), en el apartado 1 del mismo artículo se establece que «las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral» y, al mismo tiempo, se señala que la organización de estos servicios, que corresponde a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, «responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional».

En esencia, con el contenido de este derecho se persigue que las mujeres víctimas de la violencia de género y, en su caso, los menores¹⁰⁷ dependientes de ellas accedan a servicios sociales «de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral» (art. 19.1 LOIVG). Se pretende garantizar de este modo una prestación especializada de servicios sociales (dimensión funcional), pero no sólo esto, sino que cuenten también con una estructura organizativa especializada a los efectos de conseguir un idóneo y eficaz desempeño de prestaciones por parte de estos servicios sociales (dimensión orgánica)¹⁰⁸, incidiendo en la idea de que estos servicios sociales adoptarán fórmulas organizativas que, por la especialización de su personal, por sus características de convergencia e integración de acciones, garanticen la efectividad de los principios anteriormente expuestos. O, desde otra perspectiva, el contenido del derecho a la asistencia social integral reconocido en los artículos 17.2 y 19 de la LOIVG se concreta en un sistema de servicios sociales especializados que debe contemplar una serie de servicios o prestaciones concretas (atención, emergencia, apoyo y acogida y, por último, recuperación integral), cuya organización debe responder a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Menores que se encuentran bajo la patria potestad o guarda o custodia de la madre objeto de violencia de género, dado que las situaciones de violencia sobre la mujer afectan, directa o indirectamente, sobre el entorno familiar, dañando sustancialmente a los menores que se encuentran bajo la responsabilidad de ésta.

¹⁰⁸ MOLINA NAVARRETE, C., “Las dimensiones socio-laborales de la lucha contra la violencia de género”, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁹ En este sentido, si se adopta una aproximación sistemática, el reconocimiento de derechos «exigibles ante las Administraciones Públicas» constituye uno de los fines de la LOIVG [art. 2.b)]. La insistencia que se encuentra a lo largo del texto de la ley a la hora de evidenciar que se trata de auténticos derechos subjetivos abunda en la importancia del citado reconocimiento: así, en la denominación del título II («Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género»), del capítulo I («Derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita»), de los artículos 17 («Garantía de los derechos de las víctimas») y 19 («Derecho a la asistencia social integral») o en el tenor literal del propio artículo 19 («Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a...»). Lo cierto es que, por un lado, se garantiza un derecho a la asistencia social integral y, por otro, esta garantía se proyecta en los principios, propiedades, características o requisitos que debe cumplir el sistema prestacional que debe dar cumplimiento o satisfacer el contenido del derecho. Por tanto, se puede hablar de una dimensión funcional y orgánica del derecho o, de otra manera, de un derecho y su correlación con un sistema determinado de servicios sociales especializados que da cumplimiento, o es contenido, del citado derecho. Si la anterior consideración es acertada, no se trataría tanto de dos dimensiones de un derecho como del reconocimiento de un derecho y su desarrollo o concreción en un conjunto de prestaciones sistematizadas que forman parte del contenido del citado derecho. De hecho, en el artículo 19 se proclama que las mujeres víctimas de violencia de género –titulares del derecho a la asistencia social integral– «tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral». De este modo, el contenido del derecho a la asistencia social integral se plasma en el conjunto de prestaciones o servicios sociales que deben ponerse necesariamente a disposición de la persona víctima de la violencia de género. Además, también forman parte del contenido del derecho los principios que deben regir la organización de tales servicios sociales: «atención permanente, actuación urgente, especialización

Por ello se hace especial hincapié en que la atención por parte de estos servicios sociales –ya de por sí especializados– responda a una serie de principios que deben regir en su actuación; esto es, que sean de carácter “permanente”, de “actuación urgente”, de “prestaciones especializadas” y de “multidisciplinariedad profesional” (art. 19.1 LOIVG), de donde se desprende que se debe contar con una organización de profesionales especialistas en las más variadas ciencias del saber humano (un equipo integrado, entre otros, por personal médico, psicólogos, psiquiatras, juristas, sociólogos, educadores, trabajadores sociales, especialistas en inserción laboral...), de tal manera que la atención sea lo más “multidisciplinar” posible, prueba evidente, una vez más, de la vocación integral latente en la LOIVG.

Tras la formulación inicial del contenido del derecho a la asistencia social integral, en el apartado 2 del artículo 19 LOIVG se concreta el alcance «multidisciplinar» de los servicios sociales especializados. La «atención multidisciplinar» implica las siguientes prestaciones o los siguientes servicios:

6.3.2.1. Información a las víctimas

La prestación de información a las víctimas de la violencia de género es consecuencia directa del reconocimiento del derecho a la información plasmado en el artículo 18 LOIVG. Llama la atención que el tratamiento efectuado en la LOIVG haya dado lugar, por un lado, a la mera enunciación de la información en el artículo 19.2.a) como uno de los servicios incluidos en la atención multidisciplinar que forma parte del contenido del derecho a la asistencia social integral y, por otro, al reconocimiento general de un derecho a la información, cuyo contenido está desarrollado en el artículo 18. Quizás hubiera sido técnicamente más adecuado incluir la prestación de información como contenido del derecho a la asistencia social integral, simplificando el esquema de la ley y evitando de este modo redundancias.

La interpretación sistemática de los artículos 18 y 19.2.a) de la LOIVG permite identificar las características que debe cumplir la prestación de información por parte de los servicios sociales de atención a mujeres víctimas de la violencia de género: por un

de prestaciones y multidisciplinariedad profesional». Si este examen se traslada a los apartados 3, 4 y 5 del artículo 19, se aprecia que el tratamiento sigue estando referido a los servicios sociales. De manera parecida, el artículo 2 de la LOIVG, dedicado a los principios rectores de la ley, inmediatamente después de consagrar en el apartado b) los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, manifiesta en el apartado c) la necesidad de reforzar «los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral». Es decir, para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género deben reforzarse los servicios sociales a que dan lugar, en nuestra opinión porque forman parte de su contenido.

lado, la información debe facilitarse de acuerdo con los principios del sistema de servicios sociales, es decir, debe ser permanente, urgente y especializada; por otro lado, el alcance de la información debe comprender al menos tres asuntos particulares: las medidas de protección y seguridad contempladas en la propia LOIVG (orden de protección, suspensión de contrato de trabajo, cambio de residencia...), los derechos y deberes enunciados en la LOIVG y el lugar de prestación de los servicios sociales que garantizan el derecho a la asistencia social integral (atención, emergencia, apoyo y recuperación integral)¹¹⁰.

En el artículo 18.2 de la LOIVG se ha previsto que, en el caso de que la víctima de la violencia de género sea una mujer con discapacidad¹¹¹, se dispongan los medios necesarios para garantizar la adecuada transmisión de la información sobre «sus derechos y los recursos existentes». Para ello, los servicios sociales deberán estar en condiciones de ofrecer información mediante el lenguaje de signos u otras modalidades de comunicación, como los sistemas alternativos y aumentativos. Igualmente, deben articularse los medios necesarios para informar a las mujeres que puedan presentar más problemas en la recepción y comprensión de tal información (personas mayores, extranjeras...). A este respecto, es importante subrayar que la prestación de información, como parte de los servicios sociales previstos en el artículo 19, debe responder a los principios de permanencia y urgencia.

Además de atención informativa, el derecho reconocido en el artículo 18 también requiere el asesoramiento a las mujeres víctimas de la violencia de género, un asesoramiento que debe ser adecuado a su situación personal (art. 18.1 LOIVG). Se trata de dos prestaciones diferentes, porque si la primera hace referencia a la mera transmisión de información¹¹², la segunda hace referencia a una tarea de examen y valoración de la información destinada a recomendar una determinada conducta¹¹³. Los

¹¹⁰ A este respecto, en la medida que el derecho a la información se presta en los servicios sociales de atención, de acuerdo con el artículo 19.2 LOIVG, parece lógico que la información sobre el «lugar de prestación» de tales servicios debe referirse a aquellos otros centros u organismos que ofrecen prestaciones distintas a la de información (emergencia, apoyo y recuperación integral).

¹¹¹ De acuerdo con el artículo 1.2 de la ley 51/2003, de 2 diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (BOE del 3), a los efectos de la ley «tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad».

¹¹² De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, informar es «enterar, dar noticia».

¹¹³ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, asesorar es «dar consejo o dictamen».

temas que deben ser objeto de asesoramiento han sido tratados con mayor detenimiento en los textos legales autonómicos, por lo que su examen nos será de utilidad para conocer los términos concretos en que se ha desarrollado este derecho enunciado en la LOIVG.

En las leyes autonómicas sobre violencia de género no se ha producido un reconocimiento del derecho a la información como tal, sino que ha sido contemplado fundamentalmente como una medida o prestación que corresponde a los servicios sociales especializados en la atención directa a las víctimas de la violencia de género¹¹⁴. Además, en los textos legales de Canarias y Cantabria se ha previsto la información sobre la violencia de género como una actuación más general de carácter preventivo dirigida a sensibilizar a la sociedad en su conjunto a través de los medios de comunicación¹¹⁵ –una actuación que en otros textos legales se encuentra entre las medidas de sensibilización para prevenir la violencia de género¹¹⁶.

¹¹⁴ En el artículo 8 del 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, se incluye la información como una de las funciones que deben desempeñar los Centros de día; en el artículo 9.1 de Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha, la información se relaciona entre las medidas de acción preventiva a favor de las mujeres víctimas de violencia de género; en el artículo 10 de Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, se asigna a la Administración de la Comunidad Foral la responsabilidad de establecer un servicio de información como medida de carácter preventivo; en el artículo 21.a) de Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias, la información aparece regulada como una de las funciones del sistema de servicios sociales especializados; en el artículo 13 de Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas, la información se contempla como una de las medidas de acción preventiva que debe garantizar el Gobierno regional a través de un centro de información y atención integral; finalmente, en el artículo 14.1.a) de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, la información se contempla entre las medidas de asistencia integral que, desarrollada con mayor detenimiento en el artículo 25, debe proporcionar la Comunidad de Madrid como servicio dirigido a las víctimas de la violencia de género.

¹¹⁵ En el artículo 15 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias, se contemplan entre los contenidos de las actuaciones de información «los deberes de la ciudadanía, del funcionariado público y de los agentes sociales»; igualmente, artículo 6.1 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

¹¹⁶ Artículo 3.2 y 3.3 de la LOIVG; artículo 23.7 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículo 7.1 y 7.4 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículos 3.3 y 5.2 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid; artículo 4 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 43 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana; y artículo 14 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres de Galicia. Precisamente, el Programa Daphne II para prevenir y combatir todas las formas de violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres, y proteger a las víctimas y grupos de riesgo, aprobado por el Parlamento Europeo en su Decisión 803/2004/CE, de 21 de abril de 2004, cuenta entre sus objetivos «aumentar la sensibilidad y el nivel de conocimientos y prevención de la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres, con el objetivo de

De acuerdo con la legislación autonómica, la prestación de información también debe reunir una serie de características –que coinciden en buena medida con las previsiones de la LOIVG–: debe facilitarse de manera permanente o continua¹¹⁷ y de modo inmediato¹¹⁸, mientras que en la ley de la Comunidad de Madrid se requiere además que la información sea especializada¹¹⁹. Concretamente, la información «especializada» debe plasmarse al menos en las siguientes cuestiones: presentar las medidas de protección y seguridad o defensa previstas a su favor (como, por ejemplo, las actuaciones para el cese inmediato de la situación de violencia)¹²⁰, asesorar sobre los derechos que pueden ejercer¹²¹, dar a conocer las ayudas económicas disponibles y orientar hacia los servicios públicos de atención más especializada a los que pueden acudir (por ejemplo, centros de emergencia o acogida)¹²².

En el régimen jurídico autonómico se ha introducido alguna matización sobre las personas destinatarias de la información. Mientras que en la LOIVG son titulares del derecho a la información «las mujeres víctimas de violencia de género» (art. 18.1) y, según se reconoce en el artículo 19.5 al regular la titularidad del derecho a la asistencia social integral, «los menores que se encuentran bajo la patria potestad o guarda y

promover la tolerancia cero, el apoyo a las víctimas y a los grupos de riesgo, y la denuncia de incidentes violentos».

¹¹⁷ Artículo 9 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha, desarrollado por el artículo 13 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha (*DOCLM* del 15), y artículo 10 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra.

¹¹⁸ Artículo 25.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid y artículo 13 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha, que requiere que el acceso a la información sea rápido.

¹¹⁹ Artículo 25.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹²⁰ Artículo 13.a) del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículos 15.1 y 21.a) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; y artículo 25.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹²¹ Artículo 13.c) del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículos 15.1 y 21.a) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; y artículo 13 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas; y artículo 25.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹²² Artículo 8 del 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; artículo 15.1 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; y artículo 25.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

custodia de la persona agredida», en las disposiciones legales de Castilla y León y Canarias también han sido incluidas las mujeres en riesgo de ser víctimas de violencia de género, teniendo en cuenta además que en la Ley de la Comunidad de Madrid no se ha precisado que éstas acrediten la situación de violencia de género –debiéndose además conservar su anonimato¹²³–. Las leyes de Cantabria y la Comunidad de Madrid han extendido la prestación de información a los menores a cargo de la mujer víctima de violencia de género, ampliando los destinatarios nuevamente la ley cántabra a los representantes de la mujer víctima de violencia de género y la ley madrileña a otras personas en situación de dependencia¹²⁴.

6.3.2.2. Atención psicológica

A diferencia del reconocimiento en la LOIVG de la información como derecho específico de las víctimas de la violencia de género, la atención psicológica únicamente ha sido incluida entre las prestaciones que deben desarrollar los servicios sociales especializados como consecuencia del contenido del derecho a la asistencia social integral [art. 19.2.b)].

En cambio, en la normativa de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra la atención o asistencia psicológica se ha reconocido como uno de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia de género¹²⁵. Algunas normas autonómicas han incluido la prestación de la atención psicológica a lo largo del proceso de atención, apoyo y recuperación de las mujeres víctimas de la violencia de género, lo que ha supuesto asignar esta función a distintos organismos del sistema de servicios sociales especializados¹²⁶. Su prestación debe ser gratuita, según han determinado las normas de

¹²³ Artículo 8 del 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; artículos 15.1 y 21.a) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; y artículo 25.2 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹²⁴ Artículo 13 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas, y artículo 14.2 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid. Sobre el concepto de persona en situación de dependencia, cfr. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15).

¹²⁵ Artículo 29.1.c) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículo 18 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículo 15 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra.

¹²⁶ En el artículo 3.b) de la Orden de 18 de julio de 2003, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales específicos de los Centros de Atención y Acogida a mujeres víctimas de malos tratos de Andalucía (BOJA del 31), se asigna la intervención psicológica a las Casas de acogida; en el artículo 30.1 y 30.2 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en

Castilla-La Mancha, Navarra, Comunidad Valenciana, Cantabria y País Vasco¹²⁷, e inmediata, de acuerdo con las disposiciones legales de Cantabria y País Vasco¹²⁸. En esta última Comunidad Autónoma se ha previsto además su carácter descentralizado y accesible¹²⁹ –una característica dirigida a facilitar la atención de las personas con discapacidad que ya veíamos en el artículo 18.2 y 18.3 de la LOIVG con respecto al derecho a la información–.

Las personas destinatarias de esta prestación especializada son, además de las mujeres víctimas de la violencia de género¹³⁰, sus hijos e hijas o los menores que se encuentran a su cargo, de acuerdo con las leyes de Navarra, Cantabria y la Comunidad de Madrid¹³¹ –que, además, también ha incluido a las personas dependientes de las víctimas de la violencia de género¹³²–.

Castilla y León, la asistencia psicológica se recoge entre los contenidos de la atención general y de la atención específica a las mujeres maltratadas; en el artículo 39 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha, se crea un programa de asistencia psicológica; en el artículo 18.bis.3 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, la atención psicológica se contempla como prestación de las casas de acogida y servicios de emergencia, mientras que en el artículo 18.ter se contempla como prestación de los centros de atención, recuperación y reinserción; en el artículo 30.f) del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas (BOC del 19), la atención psicológica forma parte de los servicios del sistema de atención y acogimiento y, más concretamente, según el artículo 33.3, del centro de información y atención integral; y en el artículo 19 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, se determina que pueden prestar atención psicológica la Red de Puntos Municipales del Observatorio Regional de la Violencia de Género, la Unidad Psicosocial y la Red de Centros para Mujeres.

¹²⁷ Artículo 39 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículo 15 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 34 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana; artículo 20.6 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas, al expresar que la asistencia psicológica se entiende como una «atención básica de salud»; y artículo 56 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.

¹²⁸ Artículo 20.6 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas, y artículo 56 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.

¹²⁹ Artículo 56 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco. En términos más generales, los servicios sociales especializados en las mujeres víctimas de la violencia de género también deben ser descentralizados de acuerdo con el artículo 6.c) Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias.

¹³⁰ En el artículo 15 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, también se incluyen las mujeres víctimas de agresión sexual, al igual que se hace en el artículo 27 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 56.1 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.

¹³¹ Artículo 15 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; en el artículo 30.f) y 33.1 del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas que se refiere a «las personas sujetas a su tutela o acogimiento»; y

Un comentario especial debe realizarse sobre la ayuda económica regulada en los artículos 31 a 34 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de los malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas, destinada específicamente a las víctimas de la violencia de género que sufran «daños psíquicos graves como consecuencia de aquella» (art. 31). En esta normativa se entiende que existe un daño psíquico grave en la víctima de la violencia de género cuando su salud mental se ha menoscabado hasta el punto de haber provocado una incapacidad temporal –al menos de cuatro meses– o permanente –en cualquiera de sus grados– o haber determinado una lesión permanente no invalidante (art. 32). Otras ayudas económicas destinadas expresamente a la recuperación psicosocial de las víctimas de violencia de género han sido reguladas en la Ley 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista en Navarra (art. 21.1), y en la Orden de 7 de julio de 2005, por la que se regula el procedimiento de concesión de ayudas económicas del Instituto Andaluz de la Mujer para mujeres víctimas de violencia de género (*BOJA* del 27).

Debe destacarse que en algunas leyes autonómicas, junto a la atención psicológica dirigida a las mujeres víctimas de la violencia de género, se ha previsto un programa específico de tratamiento psicológico para los agresores o personas con problemas de control de la violencia sexista¹³³.

6.3.2.3. Apoyo social

La multidisciplinariedad profesional que deben cumplir los servicios sociales autonómicos y locales a la hora de atender a las mujeres víctimas de la violencia de género también debe contar con una actuación de apoyo social [art. 19.2.c)]. El tratamiento aplicado en esta ocasión parece reproducir en buen medida la regulación empleada con el derecho a la información, puesto que en este caso también se ha reconocido, por un lado, un derecho a los servicios sociales de «atención, de

artículo 19.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, que habla de «los menores que se encuentren bajo su patria potestad, tutela, guarda o situación análoga».

¹³² Artículo 19.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹³³ Artículo 12.bis de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, y artículo 43 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha.

emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral» (art. 19.1) y, por otro, una prestación de «apoyo social» [art. 19.2.c)].

La interpretación de la faceta de apoyo social que debe estar presente en la atención multidisciplinar dirigida a las mujeres víctimas de la violencia de género debe tener en cuenta, en primer lugar, que en el artículo 19.2 también se han contemplado otras dos medidas de apoyo: el apoyo educativo a la unidad familiar [art. 19.2.e)] y el apoyo a la formación e inserción laboral [art. 19.2.g)]. Se trata de dos medidas claramente relacionadas con el apoyo social pero diferentes a ella –puesto que el texto de la LOIVG las ha distinguido–. En consecuencia, además de estas dos medidas de apoyo concretas que se acaban de citar, los servicios sociales deben prestar otras medidas de apoyo de carácter social, porque, de lo contrario, en el artículo 19.2 LOIVG no se habrían enumerado tres medidas diferentes. En segundo lugar, para interpretar esta faceta de la multidisciplinariedad profesional debe tenerse en cuenta que, a la hora de enumerar los servicios sociales destinados a las mujeres víctimas de violencia de género, en el artículo 19.1 LOIVG se distingue entre «servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral», de manera que la prestación de apoyo social también se ha considerado diferente de los servicios de atención, emergencia, acogida y recuperación integral.

¿A qué actuaciones o intervenciones puede estar refiriéndose la LOIVG? Lo cierto es que el examen de la LOIVG y de la legislación autonómica sobre el tema no nos ha permitido llegar a una conclusión definitiva. Sí podemos sugerir que la prestación de apoyo social puede comprender las funciones de mediación familiar, previstas expresamente en las leyes de Castilla-La Mancha y Navarra. Así, la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Castilla-La Mancha, recoge que la Administración Regional, cuando exista una situación de deterioro de la convivencia familiar, ofrecerá gratuitamente programas de mediación familiar dirigidos a todos los miembros de la familia, de forma individual y en su conjunto (art. 10). En esta misma línea de acción, en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, de Navarra, se precisa que el Departamento u Organismo competente en materia de igualdad de oportunidades de la mujer facilitará lugares o Puntos de Encuentro, en los que llevar a cabo las visitas de padres y madres a menores en los casos de nulidad, separación y divorcio con antecedentes de violencia en la pareja. Dichos Puntos de Encuentro serán atendidos por personal especializado (art. 11); y ofrecerá gratuitamente programas de mediación familiar por especialistas en los

ámbitos psico-socio-familiar y jurídico para la solución de los conflictos familiares al objeto de evitar potenciales conflictos o desavenencias entre las partes (art. 12).

6.3.2.4. Seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer

La atención multidisciplinar que debe ser provista por los servicios sociales especializados también ha de comprender el seguimiento de «las reclamaciones de los derechos de la mujer», esto es, al menos de los derechos contemplados en el título II de la LOIVG. Este derecho viene reforzado por el reconocimiento a las mujeres víctimas de la violencia de género del derecho a la asistencia jurídica (art. 20 LOIVG), consistente en la defensa y representación en todos los procesos judiciales, así como en todos los procedimientos administrativos, que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. Es comprensible que la misma dirección letrada que ha asumido la defensa de la víctima se haga cargo, al mismo tiempo, del «seguimiento de las reclamaciones de (todos) los derechos de la mujer»¹³⁴. Ahora bien, el reconocimiento de este derecho está condicionado a la acreditación de la insuficiencia de recursos para litigar, en los términos exigidos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (*BOE* del 12).

Sin embargo, se echa en falta que no se haya previsto en la LOIVG –la cual dedica esfuerzos importantes al diseño orgánico y procesal de los nuevos juzgados especializados en violencia de género– perfiles especiales para titulares y plantillas de estos tribunales, y tampoco se haya reparado en la necesidad de incluir en los mismos profesionales expertos, como educadores y psicólogos, de los que tanto adolece la Administración de Justicia. Éste sí ha sido un aspecto criticado por la doctrina.

Esta faceta de la atención multidisciplinar también ha sido objeto de tratamiento en la normativa autonómica. Por un lado, el seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer puede entenderse comprendido en el servicio de asesoramiento jurídico que está previsto en toda la normativa sobre el tema¹³⁵. En buena parte de las

¹³⁴ Por otra parte se dispone que los Colegios de Abogados, cuando exijan para el ejercicio del turno de oficio cursos de especialización, asegurarán una formación específica que coadyuve al ejercicio profesional de una defensa eficaz en materia de violencia de género y adoptarán las medidas necesarias para la designación urgente de letrado de oficio en los procedimientos que se sigan por violencia de género (art. 20.3 y 4 LOIVG).

¹³⁵ Artículo 3.b) de la Orden de 18 de julio de 2003, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales específicos de los Centros de Atención y Acogida a mujeres víctimas de malos tratos de Andalucía; artículo 23.8 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León que, según el artículo 11.2) del 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, deben desarrollar las casas de acogida; el artículo 12.1 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación

disposiciones autonómicas la prestación de asesoramiento jurídico ha incluido expresamente el acompañamiento de la víctima durante las actuaciones de tipo jurídico que pueden producirse desde el momento de la agresión, si bien de diferentes formas: el acompañamiento judicial si fuera necesario¹³⁶; el acompañamiento para interponer la correspondiente denuncia, así como la asistencia a cuantas actuaciones sean necesarias en las dependencias de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹³⁷; el acompañamiento a cuantas instancias o actuaciones sean necesarias, tales como servicios sanitarios, dependencias policiales, judiciales y centros de acogida¹³⁸; y, finalmente, el acompañamiento y asistencia a la mujer en todos los trámites que, en su caso, proceda realizar para poner en conocimiento de las autoridades judiciales, fiscales y policiales los hechos de violencia de género o la situación de riesgo, previa conformidad expresa de la mujer¹³⁹. La legislación de Cantabria, por su parte, ha contemplado de modo expreso el seguimiento de los procedimientos de asistencia legal de las mujeres acogidas en los centros del sistema de servicios sociales especializados, así como la colaboración con las víctimas en el ejercicio de la defensa legal en los supuestos de agresión, abuso y acoso sexual, cuando proceda¹⁴⁰.

En el caso de la legislación autonómica esta prestación de los servicios sociales especializados también ha sido reforzada por el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita¹⁴¹. No obstante, los términos concretos de este

de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de los malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas, regula los centros de la mujer; artículo 34 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana; artículo 25 b), c) y d) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias, que lo contempla como función del Dispositivo de Emergencia para Mujeres Agredidas; artículo 13 del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas

¹³⁶ Artículo 23.8 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León.

¹³⁷ Artículo 27 Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha.

¹³⁸ Artículo 12 de Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra.

¹³⁹ Artículo 25.c) de Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias.

¹⁴⁰ Artículo 30.e) del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

¹⁴¹ Artículo 29.1.d) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículo 15.1 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla la Mancha; artículo 15.bis.1) de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 1 del Decreto 29/2001, de 30 de enero, del Gobierno Valenciano, de Asistencia Jurídica Gratuita; artículo 41.1 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la

reconocimiento no han sido completamente homogéneos: mientras que, salvo en la Comunidad Valenciana, los textos legales anteriores a la LOIVG no supeditaban la asistencia jurídica gratuita al régimen de la ley 1/1996, la ley de la Comunidad de Madrid ha seguido el tratamiento de la LOIVG, de tal manera que ha condicionado la asistencia jurídica gratuita a la acreditación de la insuficiencia de recursos por parte de la mujer víctima de la violencia de género.

6.3.2.5. Apoyo educativo a la unidad familiar

Esta vertiente particular de la atención multidisciplinar, enunciada en el artículo 19.2.e) de la LOIVG, tal y como se ha avanzado, se considera complementaria del apoyo social estudiado en la letra c) del mismo artículo. De hecho, si se atiende a otras disposiciones de la normativa estatal y autonómica, el apoyo educativo da lugar a varias prestaciones diferentes:

- a) en primer lugar, la formación a cargo de educadores sociales con vistas a contribuir en la recuperación de las víctimas de la violencia de género, los menores a su cargo u otras personas dependientes –dado que, en este caso, el concepto manejado en la LOIVG se ha referido a la unidad familiar, lo que incluye a familiares próximos (padres, abuelos, hermanos, primos, nietos...)- que por razones de convivencia o repercusión negativa en la vida de éstos fueran también merecedores de atención educativa frente al fenómeno de violencia¹⁴².
- b) en segundo lugar, la atención a las necesidades educativas de los menores en las casas de acogida, según la regulación de Castilla y León, o la coordinación inmediata de las casas de acogida con los centros de enseñanza, de acuerdo con la normativa de Canarias¹⁴³;
- c) en tercer lugar, la consideración de la situación de violencia de género como factor cualificado en la concesión de ayudas escolares destinadas a cubrir los

violencia de género de Canarias; artículo 26 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹⁴² Sería muy recomendable que, a corto plazo, se dispusiera de normativa de desarrollo de esta ley que matizara la extensión del concepto de “unidad familiar”.

¹⁴³ Artículo 11.2 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículos 27.3 y 28.3 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias.

gastos escolares, de comedor o de actividades extraescolares, en el caso de familias con recursos económicos escasos¹⁴⁴;

- d) por último, el apoyo educativo contemplado en el artículo 19.2.e) también encuentra una plasmación directa en el artículo 5 LOIVG, por el que se ha consagrado el derecho de escolarización inmediata de los hijos «que se vean afectados por un cambio de residencia derivada de actos de violencia de género». Se trata de una regulación que ha sido posteriormente adoptada en la Ley de la Comunidad de Madrid (art. 20) y en el desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria (art. 41). En desarrollo del artículo 5 LOIVG, la disposición adicional diecisiete de la LOIVG se dirige a las Administraciones educativas para que adopten las medidas necesarias «para garantizar la escolarización inmediata de los hijos en el supuesto de cambio de residencia motivado por violencia sobre la mujer». Si la escolarización está claro que debe quedar garantizada, la matización que hace la DA 17.^a parece aclarar que las instancias educativas deben hacer lo posible para integrar a los hijos en la escuela pública a consecuencia del cambio de domicilio de la madre. En consecuencia, se está pensando en «una ampliación obligatoria del cupo de alumnos/as en la escuela pública» del nuevo domicilio de la madre para acoger a los hijos o hijas de la misma¹⁴⁵. En términos muy parecidos, la Ley 4/2005, del País Vasco, garantiza a las víctimas de violencia o maltrato doméstico –en las condiciones que se determinen reglamentariamente y en función de su situación socioeconómica– un trato preferente en el acceso a las escuelas infantiles financiadas total o parcialmente con fondos de las administraciones públicas vascas, así como el acceso a becas y otras ayudas y servicios que existan en el ámbito educativo (art. 61).

¹⁴⁴ Artículo 20 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 40 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; artículo 24 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

¹⁴⁵ En este sentido, SERRANO ARGÜESO, M., “Las posibilidades de incorporación al mercado laboral de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar a la luz de las últimas reformas legislativas”, *Aranzadi Social*, nº 20, 2004, pág. 76.

6.3.2.6. Formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos

Esta medida que debe ser objeto de la atención multidisciplinar exigida a los servicios sociales especializados [art. 19.2.f)] parece estar dirigida a proporcionar a las víctimas de la violencia de género, en general, una cultura –preventiva– de igualdad (entre mujeres y hombres y en todos los ámbitos de la vida) y, en particular, las herramientas necesarias para resolver conflictos sin recurrir a la violencia. Se trata de una formación que parte de la premisa de que las víctimas han estado sufriendo unas relaciones conyugales o afectivas contrarias a su libertad, respeto y capacidad de decisión (Exposición de motivos), materializadas finalmente en actos de violencia física o psicológica que pueden generar la falsa creencia de que esa forma de relación interpersonal es la única posible y, al mismo tiempo, la percepción errónea de que la violencia es el principal mecanismo para afrontar los conflictos interpersonales.

A este respecto, debe subrayarse que el art. 4 LOIVG –titulado «Principios y valores del sistema educativo»–, ha establecido que el propio sistema educativo español «incluirá entre sus fines la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre los hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia». Igualmente, deberá incluir, dentro de los principios de calidad, «la eliminación de los obstáculos que dificultan la plena igualdad entre hombres y mujeres y la formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos».

En esta misma línea puede señalarse, entre los principios rectores y objetivos prioritarios de la LOIVG, la necesidad de «fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo y de servicios sociales, además del ámbito sanitario, publicitario y mediático» [art. 2.a) LOIVG]. Con el fin de garantizar la efectiva igualdad entre mujeres y hombres, las Administraciones educativas velarán para que en todos los materiales educativos se eliminen los estereotipos sexistas o discriminatorios y para que fomenten el igual valor de mujeres y hombres (art. 6 LOIVG). No puede dejarse en el olvido la previsión del Gobierno del Estado de poner en marcha un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género que, entre otros extremos, introduzca en el escenario social las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre mujeres y hombres, así

como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, todo ello desde la perspectiva de las relaciones de género (art. 3 LOIVG).

Como se ha anticipado, en la práctica totalidad de las leyes autonómicas también se ha tratado con minuciosidad las cuestiones relativas a la sensibilización y prevención frente a la violencia de género. Las Administraciones autonómicas han dispuesto que realizarán «campañas de sensibilización» sobre la violencia de género y a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres¹⁴⁶.

En las normas autonómicas también se ha regulado con particular detalle todo lo relativo a las medidas de prevención en el ámbito educativo, con la intención de integrar en los currículos de los distintos niveles educativos los contenidos necesarios para que se eduque a los escolares en el respeto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y en la convicción de que la garantía de esa igualdad radica en compartir los mismos derechos y los mismos deberes. Por otra parte, en los planes de formación permanente del profesorado se incorporarán estrategias formativas que posibiliten la transmisión de valores de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, prestando especial atención a la detección, prevención y resolución pacífica de situaciones conflictivas entre ambos géneros y se diseñarán y elaborarán materiales específicos sobre Violencia de Género para su utilización en las acciones formativas impartidas en los Centros de Educación Infantil, Primaria, Secundaria y para Personas

¹⁴⁶ Así, artículo 7 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículo 6 de la Ley 1/2004 Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria; artículo 14 y 24 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres 7/2004; artículo 4 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 52 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco; artículo 1 de la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra. Así, podríamos significar lo dispuesto en la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias, donde se establece que «en la atención integral de prevención y protección de las mujeres contra la violencia de género, tendrán carácter preferente las actuaciones dirigidas a prevenir las situaciones de riesgo de violencia, así como intervenir sobre las causas familiares, laborales, sociales, culturales y económicas que pueden, en determinados casos, favorecer su existencia»; y para la consecución de tales objetivos el sistema «velará por el respeto y la garantía de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos, y establecer los servicios y protocolos necesarios para su efectividad»; «fomentar las actividades públicas y privadas que favorezcan la integración familiar y sociolaboral de las mujeres»; «limitar y prohibir todo tipo de conductas y comportamientos de minusvaloración o discriminación de las mujeres, por su condición de tales, en el plano físico, sexual, intelectual, jurídico, laboral, cultural, económico y social»; «fomentar la incorporación de las mujeres en la vida social, laboral y económica, a fin de garantizarle el adecuado margen de independencia y suficiencia frente a terceros» (art. 8).

Adultas, según el artículo 8 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid¹⁴⁷.

6.3.2.7. Apoyo a la formación e inserción laboral

Se trata de uno de los componentes de la atención multidisciplinar de marcado contenido socio-laboral, con el que, en esencia, se pretende satisfacer un derecho a la “empleabilidad”, esto es, un apoyo ocupacional a la víctima de violencia de género que queda en este precepto enunciado, pero que tiene, a través de otras medidas (formación ocupacional, medidas de reinserción, promoción de empleo, programas autonómicos de renta activa de inserción o de renta básica...) su oportuno tratamiento y desarrollo tanto en el articulado de la LOIVG como en la normativa autonómica que así lo ha previsto (y que más adelante abordaremos)¹⁴⁸.

Cabe recordar que, tal y como se ha indicado, también tendrán derecho a la asistencia social integral a través de los servicios sociales especializados los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la mujer agredida. A estos efectos, también se dispone que estos servicios sociales «deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos en los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género» (art. 19.5 LOIVG). Ello viene a confirmar, una vez más, la necesaria cualificación y

¹⁴⁷ Véase también, artículo 17 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; artículo 8 de la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria; artículo 4 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha; artículo 9 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículo 9 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres; artículos 5 y 6 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 8 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana; artículos 29 a 33 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco. Es interesante hacer referencia al Acuerdo de 2 de noviembre de 2005, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el I Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en Educación (BOJA del 21).

¹⁴⁸ En cuanto prestación de carácter estatal, cuando se trate de víctimas de violencia con la condición de *refugiadas* y *asiladas*, tendrán derecho a servicios sociales, educativos y sanitarios, así como programas generales o especiales de integración (artículos 15.1 y 30 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE de 2 de marzo)).

especialización del personal que integra o compone estos servicios sociales especializados¹⁴⁹.

6.3.2.8. Otros aspectos de los servicios sociales especializados en la asistencia a las mujeres víctimas de la violencia de género: coordinación y evaluación

Los diferentes y variados organismos implicados en la protección social de las mujeres víctimas de la violencia de género precisan una actuación coordinada entre todos ellos si se quiere garantizar su efectiva protección social¹⁵⁰. En esta línea, en el art. 19.4 LOIVG se establece, por un lado, el deber de actuación coordinada entre todos los servicios sociales especializados en la atención a mujeres –y, en su caso, a menores– víctimas de la violencia de género y, por otro lado, el deber de prestar su colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, siempre de acuerdo con el ámbito geográfico que corresponda en cada caso¹⁵¹. Aunque no se ha explicitado en este precepto, también se entiende que la actividad de los servicios sociales especializados debe estar coordinada con los Servicios Públicos de Empleo. En apoyo de esta interpretación puede acudir al art. 27.3 LOIVG, donde se señala que las ayudas económicas serán concedidas por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales siempre y cuando en la tramitación del procedimiento de concesión haya sido incorporado un informe del Servicio Público de Empleo en el que se muestre de modo previsible que, por causa de la concurrencia de alguna de las circunstancias recogidas en la ley (edad, falta de preparación, circunstancias sociales...), la aplicación del programa de empleo no incidirá de forma sustancial en la mejora de la empleabilidad de la víctima.

Dentro de las relaciones de coordinación entre los servicios sociales especializados y los juzgados de violencia sobre la mujer, en el artículo 27.3 LOIVG se

¹⁴⁹ Con posterioridad a la LOIVG, también ha previsto de manera expresa la asistencia especializada a los menores el artículo 19.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

¹⁵⁰ Coordinación que, por otra parte, constituye uno de los principios generales que deben cumplir los servicios sociales, de acuerdo con toda la normativa autonómica al respecto. Puede consultarse, por ejemplo, el artículo 3.j) de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid (*BOCM* del 14 de abril).

¹⁵¹ Sobre la coordinación (y especialización) con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, puede consultarse el artículo 13 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid; el artículo 12 de la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria; el artículo 9 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; o el artículo 54 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.

reconoce una especie de «legitimación especial» a los servicios sociales especializados para que puedan solicitar al Juez las medidas urgentes que consideren necesarias. En nuestra opinión, no debe interpretarse que los servicios sociales especializados cuentan con la legitimación procesal para la solicitud de tales medidas¹⁵², sino que esta posibilidad debe ser entendida, en sentido diverso, como una facultad de tales servicios sociales para poner en conocimiento del juzgado la situación de violencia de género detectada y la necesidad de adoptar medidas judiciales con carácter urgente¹⁵³.

Una nueva referencia a la coordinación entre los servicios sociales puede encontrarse en las finalidades o principios rectores enunciados en la ley, concretamente cuando se requiere «establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico» [art. 2.c) LOIVG]. En nuestra opinión, el legislador ha sido consciente del posible solapamiento de funciones y órganos, así como de la especial cercanía y atención que en materia de servicios sociales prestan las Administraciones municipal y autonómica¹⁵⁴.

Finalmente, cabe señalar que en el apartado final del artículo 19 LOIVG se ha fijado una especie de compromiso de seguimiento de la aplicación del derecho a la asistencia social integral y de valoración de sus resultados. Consideramos este compromiso muy importante en la práctica, pero, debido a la redacción tan genérica e imprecisa empleada en la citada disposición, puede quedar vacío de contenido, pues en dicho apartado se ha señalado que «Los organismos de igualdad orientarán y valorarán los programas y acciones que lleven a cabo y emitirán recomendaciones para su mejora» (art. 19.7 LOIVG). Se trata de un precepto plenamente coherente con la

¹⁵² Como tampoco debe considerarse esta facultad o potestad «de forma subsidiaria a la solicitud procesal de la víctima o a título de mera colaboración con su iniciativa», vid. MOLINA NAVARRETE, C., «Las dimensiones socio-laborales de la lucha contra la violencia de género», *op. cit.*, pág. 31.

¹⁵³ Esta interpretación se apoya fundamentalmente en el art. 544 ter.2.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introducido por la Ley 27/2003, de 31 de julio, para la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, según el cual «las entidades u organismos asistenciales, públicos o privados, que tuvieran conocimiento de alguno de los hechos mencionados en el apartado anterior deberán ponerlos inmediatamente en conocimiento del juez de guardia o del Ministerio Fiscal con el fin de que se pueda incoar o instar el procedimiento para la adopción de la orden de protección».

¹⁵⁴ En materia de coordinación administrativa en las leyes autonómicas: artículos 32 y 33 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid; artículos 47 y 51 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; artículo 26 de la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria; artículo 7 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículo 32 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres; Disposición Adicional 1.ª de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 37 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana; artículo 61 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco.

exigencia de un «acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto [de proteger socialmente a las mujeres víctimas de la violencia de género]» [art. 2.b) LOIVG], un objetivo que puede alcanzarse mejor si se evalúa el funcionamiento de los servicios sociales especializados. Pero el texto legal adolece en este punto de una descripción clara sobre la forma de llevar a término la evaluación de la eficacia de los servicios sociales especializados, lo que puede convertir el apartado final del artículo 19 en una mera declaración de buenas intenciones.

Una conclusión diferente resultaría en caso de interpretar que dicha función puede corresponder a la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, creada por el artículo 29 de la LOIVG. Se trata de un órgano dependiente de la Secretaría General de Políticas de Igualdad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que, entre otras funciones, está encargado de evaluar la situación de la violencia de género en nuestro país, realizando una labor de seguimiento sobre la evolución de dicho fenómeno y de la aplicación de las medidas previstas en la ley. De hecho, este órgano debe elaborar un informe a los tres años de la entrada en vigor de la LOIVG en el que debe realizarse una evaluación de los efectos de la aplicación de la Ley en la lucha contra la violencia de género¹⁵⁵.

En las Comunidades Autónomas también se han constituido diversos órganos especializados en el seguimiento y la valoración de la aplicación de las medidas de protección social de las mujeres víctimas de la violencia de género. Es el caso de la Comunidad Valenciana se ha creado un organismo con funciones equivalentes, la Comisión Interdepartamental para Combatir la Violencia Doméstica, con funciones de coordinación y de impulso, seguimiento y evaluación del Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para Combatir la Violencia que se ejerce sobre las mujeres¹⁵⁶. De modo análogo, la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer prevista en Castilla y León es la encargada de coordinar, impulsar, seguir y evaluar los Programas del Plan

¹⁵⁵ La regulación de este órgano se encuentra en el Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo por el que se establece el rango y las funciones de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, prevista en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (*BOE* del 8), en donde se establecen las funciones que corresponden al mismo. Adscrito a este órgano se encuentra el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, al que se asignan un importante número de funciones dirigidas al cumplimiento de la LOIVG, de acuerdo con el Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, y se modifica el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (*BOE* del 14).

¹⁵⁶ Decreto 143/2002, de 3 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para Combatir la Violencia Doméstica en la Comunidad Valenciana (*DOGV* del 6).

Regional contra la Violencia hacia la Mujer¹⁵⁷. En las Islas Canarias, por su parte, se ha previsto la figura de la Comisión General de coordinación del sistema canario integral de prevención y protección de las mujeres contra la violencia de género, que cuenta entre sus funciones con la de establecer los criterios generales básicos a que debe responder la evaluación de la eficacia y rendimiento de los servicios, prestaciones y medios de atención a las mujeres víctimas de violencia de género¹⁵⁸. En la Comunidad de Madrid, por su parte, se ha previsto el Observatorio Regional de la Violencia de Género, con funciones de coordinación y evaluación de programas¹⁵⁹. En la Comunidad de Aragón se ha creado la Comisión Interdepartamental para el seguimiento del Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres en Aragón, a la que corresponde coordinar las actuaciones contempladas en el citado Plan, realizar el seguimiento de las acciones de los Departamentos del Gobierno de Aragón implicados y valorar la eficacia de los resultados obtenidos¹⁶⁰. De manera similar, en la Región de Murcia se ha creado el Consejo Asesor Regional contra la violencia sobre la mujer, al objeto de establecer una estructura adecuada para la necesaria colaboración, cooperación y coordinación de los organismos, instituciones y entidades que actúan contra la violencia ejercida hacia las mujeres¹⁶¹. En la Comunidad Autónoma de La Rioja se ha creado el Observatorio de violencia de género, configurado como un «órgano que, a través de la colaboración interinstitucional, permita facilitar asesorar, evaluar y elaborar informes y estudios en materia de violencia de género y hacer un seguimiento, vigilancia y evaluación de la incidencia social de las diferentes formas de violencia que se ejercen contra la mujer»¹⁶². La normativa de Cantabria ha contemplado la Comisión contra la violencia de género, a la que se asignan funciones de

¹⁵⁷ Artículo 3 del Decreto 133/2003, de 20 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer (*BOCyL* del 21).

¹⁵⁸ Artículo 49.2.d) de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias.

¹⁵⁹ Artículo 2 del Decreto 256/2003, de 27 de noviembre, por el que se crea el Observatorio Regional de la Violencia de Género (*BOCM* de 11 de diciembre).

¹⁶⁰ Decreto 8/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, de creación de la Comisión Interdepartamental para el seguimiento del Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres en Aragón (*BOA* de 2 de febrero).

¹⁶¹ Decreto 30/2005, de 17 de marzo, que crea y regula el Consejo Asesor Regional contra la Violencia sobre la Mujer (*BORM* del 26).

¹⁶² Resolución de 4 de abril de 2005 de la consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales (*BOLR* del 9), que da publicidad al Acuerdo de 12 de noviembre de 2004 de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Interinstitucional para la mejora de la atención a víctimas del maltrato doméstico, violencia de género y agresiones sexuales en la Rioja, por el que se crea el Observatorio de Violencia de Género de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

coordinación, seguimiento y control de las medidas adoptadas en la lucha contra la violencia de género¹⁶³.

6.4. Servicio de teleasistencia móvil a las mujeres víctimas de violencia de género

El servicio de teleasistencia móvil a las víctimas de la violencia de género se estableció en el ámbito estatal por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de mayo de 2004, como una de las actuaciones comprendidas en el Plan de medidas urgentes para la prevención de la violencia de género. Su aparición es, por tanto, previa a la tramitación de la LOIVG, circunstancia que puede explicar el silencio que guarda la LOIVG al respecto –aunque pueda entenderse implícito en el principio de atención permanente que deben cumplir los servicios sociales de emergencias (art. 19.1 LOIVG)–. No obstante, este servicio podría haberse incluido expresamente entre los que forman parte del derecho a la asistencia social integral regulado en el artículo 19 LOIVG, lo que contribuiría a dotarle de mayores garantías¹⁶⁴.

El servicio de teleasistencia móvil a las víctimas de la violencia de género es una modalidad de asistencia que, con la tecnología adecuada, ofrece a las víctimas que cuenten con orden de protección, siempre que no convivan con la persona o personas que les han sometido a maltrato, una atención inmediata y a distancia, asegurando una respuesta rápida a las eventualidades que les puedan sobrevenir, las veinticuatro horas al día, los 365 días del año y sea cual sea el lugar en que se encuentren. Su funcionamiento está basado en la utilización de las tecnologías de comunicación, la telefónica móvil y la telelocalización. Permite que las mujeres en riesgo de sufrir violencia de género puedan entrar en contacto, ante situaciones de emergencia, con dos centros atendidos por personas específicamente preparadas para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismas o bien movilizando otros recursos humanos y materiales, propios del usuario o existentes en la comunidad. El contacto con los centros de atención puede establecerse en todo momento y desde cualquier lugar, tan sólo apretando un botón y en la modalidad de «manos libres». Con este sistema se persiguen

¹⁶³ Artículo 44 del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

¹⁶⁴ La Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad asumió, a través del IMSERSO, la cobertura del servicio de teleasistencia a las víctimas de la violencia de género. Además, con el fin de proporcionar una cobertura estatal, se amplió el Convenio de Teleasistencia suscrito con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), debiendo derivarse los centros de atención a mujeres víctimas de la violencia, cuya financiación debe correr a cargo íntegramente del IMSERSO.

varios objetivos: garantizar una atención inmediata y adecuada ante situaciones de emergencia; proporcionar seguridad y tranquilidad a las usuarias del servicio durante las veinticuatro horas del día; potenciar la autoestima y la calidad de vida de las usuarias del servicio; ayudar a disminuir la sobrecarga emocional que soporta la usuaria; establecer un modelo de relación con las usuarias basado en la profesionalidad, la cercanía y la confianza.

En particular, las prestaciones que debe ofrecer este servicio a las mujeres víctimas de la violencia de género son las siguientes:

- a) atención durante las veinticuatro horas del día y los 365 días del año, atendiendo las alarmas que se produzcan desde el centro de atención;
- b) localización geográfica tanto por GPS como por celdas de GSM;
- c) solicitud de seguimiento individualizado tanto de llamadas como geográfico;
- d) movilización de recursos propios de la usuaria, públicos, sanitarios, comunitarios y/o de cuerpos de seguridad del Estado, que sean necesarios y adecuados para la atención de sus necesidades y emergencias;
- e) llamadas quincenales de seguimiento;
- f) asesoramiento técnico y formación respecto al uso del terminal;
- g) resolución de incidencias técnicas del terminal, seguimiento de las mismas y, si fuera necesario, reposición del terminal;
- h) orientación e información geográfica en caso de necesidad;
- i) servicio de atención a la usuaria para consultas, dudas y quejas, a través del propio terminal, facilitando así el apoyo y la información necesaria para la usuaria;
- j) atención y apoyo psicológico por profesionales especializados.

En la normativa autonómica también se ha previsto el servicio de teleasistencia móvil como una de las prestaciones de protección social a favor de las mujeres víctimas de la violencia de género. Concretamente, en la legislación de Castilla-La Mancha, Navarra y Cantabria se ha contemplado, bajo diferentes denominaciones, este tipo de servicio: se trata de un dispositivo de alarma y asistencia telefónica directa durante las veinticuatro horas del día que permite la localización inmediata de las víctimas de la violencia de género y su auxilio¹⁶⁵. Además, en la legislación de la Comunidad de

¹⁶⁵ Artículo 9 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla La Mancha y artículos 14 y 15 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de los malos tratos y de protección a las

Madrid se ha previsto la puesta a disposición de los órganos judiciales, con independencia de cualquier otro mecanismo de protección que pueda implantarse, de un sistema tecnológico de detección de proximidad con el objetivo principal de garantizar el cumplimiento de las medidas judiciales de alejamiento impuestas al maltratador (art. 24).

Junto al servicio de teleasistencia móvil, en la normativa autonómica se ha contemplado un servicio telefónico de atención a la mujer durante las veinticuatro horas del día¹⁶⁶.

6.5. Dispositivos de acogida temporal a las víctimas de violencia de género

En la mayoría de las normas autonómicas reguladoras de la protección social a las víctimas de la violencia de género se han contemplado, en cuanto servicios sociales especializados, una serie de equipamientos o dispositivos dirigidos a proporcionar acogida temporal¹⁶⁷. Aunque la LOIVG no ha contemplado ninguna previsión expresa al respecto, puede considerarse que estos dispositivos dan cumplimiento al derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a servicios sociales de acogida, en desarrollo del enunciado del artículo 19.1 LOIVG.

El análisis de la legislación autonómica sobre esta materia, cuya regulación es notablemente coincidente, permite apreciar, al margen de las denominaciones empleadas en cada caso, tres etapas en los servicios sociales autonómicos de acogida a

mujeres maltratadas de Castilla la Mancha; artículos 10 de la Ley foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 19 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas y artículo 39 del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas. También se ha puesto en marcha en Aragón un dispositivo de alarma para mujeres víctimas de violencia que se encuentran en situación de alto riesgo, que consiste en una unidad de teleasistencia en domicilio y fuera de él, a través de un aparato que pueda activar la mujer en una situación de emergencia y que está conectado con una central receptora, de acuerdo con la Orden de 2 de abril de 2004, por la que se aprueba el Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón (BOA del 30).

¹⁶⁶ Artículos 13 y 15 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de los malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas; artículo 13 de la Ley foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista; artículo 38 del Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas; Decreto del País Vasco 51/2005, de 8 de marzo, por el que se declara como acción directa la implantación de un servicio de información y atención telefónica a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo (BOPV del 18).

¹⁶⁷ Información relativa a los centros de atención y acogida existentes por Comunidades Autónomas puede consultarse en la siguiente página: www.mtas.es/Mujer/mujeres/cifras/tablas/Wv3.XLS.

mujeres víctimas de violencia de género: los centros de emergencia, las casas de acogida y los pisos tutelados.

Así, en Castilla y León, a través del 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, se han contemplado tres recursos de acogida para las mujeres víctimas de la violencia de género y los menores a su cargo:

- a) los centros de emergencia, que deben facilitar durante las veinticuatro horas del día «con carácter inmediato el alojamiento y la protección necesaria» hasta un máximo de doce días (art. 5);
- b) las casas de acogida, destinadas a «dar alojamiento alternativo a las mujeres que se encuentren en una situación de desamparo por violencia y/o abandono familiar y a los menores a su cargo», por un periodo máximo de seis meses – que puede ser prorrogado tres meses más cuando concurren circunstancias excepcionales acreditadas (art. 6)–;
- c) y los pisos tutelados, entendiendo por tales los hogares que, en régimen de autogestión, «se destinan a la convivencia de mujeres, con los menores a su cargo, que han sido víctimas de la violencia doméstica y/o abandono familiar, y que necesiten acogimiento de carácter temporal para la adquisición de su autonomía», con una permanencia máxima de un año (art. 7).

En la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas de Castilla-La Mancha, se ha establecido que en todas las capitales de provincia y los municipios con población superior a 25.000 habitantes se cuente con «Centros de Urgencia» o «Casas de Acogida» que proporcionen apoyo inmediato y protección a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos (art. 12). A diferencia del supuesto anterior, en este caso no se fijan máximos temporales de estancia en cada centro, correspondiendo su determinación al equipo multidisciplinar que realice el seguimiento en cada caso¹⁶⁸.

De una forma ligeramente diferente, en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, se ha señalado que «las casas de acogida y pisos o centros de urgencia inmediata constituyen recursos de acogimiento para las mujeres víctimas de la violencia sexista y menores a su cargo, que decidan

¹⁶⁸ Véase los artículos 19 (centros de emergencia), 20 (casas de acogida) y 21 (pisos tutelados) del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de los malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas. La ubicación de cualquiera de estos centros debe ser tratada de modo confidencial (art. 23).

abandonar el domicilio familiar o se encuentren en situación de indefensión», no siendo necesario para el acceso a estos recursos «la interposición de denuncia alguna contra el agresor». Estos centros deberán garantizar la permanencia de profesionales que intervengan y presten el acompañamiento necesario a las mujeres y menores acogidos, durante las veinticuatro horas del día (art. 18 bis). Para la acogida posterior de las mujeres que lo necesiten se han previsto los centros de atención, recuperación y reinserción de mujeres maltratadas, que tienen como finalidad principal «constituir un apoyo para que puedan afrontar una vida independiente» (art. 18 ter).

En el caso de Andalucía, los centros de atención y acogida a mujeres víctimas de violencia de género pueden adoptar la modalidad de casas de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados, de acuerdo con el artículo 3 de la Orden de 18 de julio de 2003, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales específicos de los Centros de Atención y Acogida a mujeres víctimas de malos tratos. Las casas de emergencias deben proporcionar una acogida inmediata a las mujeres víctimas de violencia de género y a los menores que les acompañen (art. 3.a); las casas de acogida son «centros residenciales configurados por unidades independientes y espacios de uso común para favorecer la convivencia», que deben garantizar una atención integral (art. 3.b); y los pisos tutelados están destinados «a ofrecer una vivienda, con carácter temporal, a las mujeres víctimas de malos tratos y a los menores que las acompañen, cuando puedan vivir de forma independiente» (art. 3.c).

Los servicios y centros que integran el sistema asistencial contemplado en la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de las Islas Canarias, pueden clasificarse en cuatro grupos (art. 24):

- a) *Dispositivos de Emergencia para Mujeres Agredidas (DEMA)*, que tiene como función la asistencia inmediata a las mujeres que se encuentren en situación de necesidad como consecuencia de haber sido objeto de violencia de género o encontrarse en riesgo razonable e inminente de padecerla;
- b) *Centros de Acogida Inmediata (CAI)*, que dispensan alojamiento y manutención temporal, por un tiempo máximo de quince días, a las mujeres que precisen abandonar su domicilio habitual a fin de proteger la vida y la integridad física de la víctima y menores acompañantes;
- c) *Casas de Acogida (CA)*, que dispensarán el alojamiento y manutención temporal por tiempo máximo de doce meses a las mujeres que, además de haber sido víctimas de violencia o encontrarse en situación de riesgo, precisen

no retornar a su domicilio habitual, desarrollando además programas de apoyo e intervención para su fortalecimiento personal y reintegración sociolaboral.

- d) *Pisos Tutelados* (PT), que son inmuebles puestos a disposición de las mujeres y personas dependientes de la misma para su alojamiento por un período máximo de doce meses, a fin de evitar situaciones de riesgo de personas que convivan con la víctima de violencia, o cuando así lo disponga la autoridad competente en cada caso.

En términos parecidos, en la Ley 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se han contemplado «casas de emergencia y acogida» y «pisos tutelados» (art. 16)¹⁶⁹.

En la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de Igualdad de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha indicado, por su parte, que «las administraciones forales y locales garantizarán la existencia de recursos de acogida suficiente para atender las necesidades de protección y alojamiento temporal de las víctimas de maltrato doméstico». Los municipios de más de 20.000 habitantes y las mancomunidades de municipios ya constituidas que superen el mencionado número de habitantes, tienen la obligación de disponer de pisos de acogida para atender las demandas urgentes de protección y alojamiento temporal de las víctimas de maltrato doméstico. Además, las Administraciones públicas vascas competentes garantizarán que en cada territorio histórico exista, al menos, un servicio de acogida inmediata que funcione todos los días del año las veinticuatro horas (art. 57)¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Estos centros han sido desarrollados reglamentariamente en el Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas: los centros de emergencia «facilitan alojamiento y manutención a las víctimas de violencia de género y a menores a su cargo, cuando tras haber sufrido cualquier forma de violencia de género, y en atención a su gravedad, a la urgencia y a la carencia de recursos alternativos, precisen este tipo de protección» (artículo 34); los centros de acogida «están destinados al alojamiento y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia de género y los hijos e hijas a su cargo, cuando así lo requieran por su gravedad, urgencia o por carecer de recursos alternativos» (art. 35); y los pisos tutelados «ofrecen protección a las víctimas de violencia de género y a los hijos e hijas a su cargo, preferentemente a mujeres procedentes de los Centros de emergencia y de acogida, y que sirven de tránsito en la normalización de su situación personal y familiar» (art. 36).

¹⁷⁰ En el Principado de Asturias, a través de un convenio específico con el Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, recogido en la Resolución de 31 de octubre de 2005 (BOPA de 19 de noviembre), se estipula la construcción y puesta en marcha de dos edificios: un centro de Atención Integral para las mujeres víctimas de violencia de género, compuesto de dos zonas claramente diferenciadas, una de emergencia y otra de larga estancia; y un segundo edificio, que consta de diez pisos tutelados, considerados como un recurso intermedio entre la situación de acogida y la completa autonomía de aquellas mujeres que presentan mayores problemas de acceso a una vivienda normalizada.

Finalmente, una de las normas que ha regulado con especial detenimiento los diversos recursos de acogida a las víctimas de la violencia de género ha sido la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, que distingue tres modalidades de centros (art. 16):

- a) Centros de emergencia, cuya función es dispensar alojamiento seguro e inmediato, así como manutención y otros gastos, a las mujeres y menores a su cargo, por un tiempo máximo de dos meses. La finalidad de estos centros es servir de apoyo en los primeros momentos de toma de decisión de las mujeres mientras se determina el lugar de residencia adecuado en función de sus circunstancias. Pueden ser beneficiarias todas las mujeres que accedan a través de los servicios de emergencia, sociales o policiales establecidos y que así lo soliciten por ser víctimas de violencia de género.
- b) Centros de acogida, cuya función es dispensar alojamiento seguro, manutención y otros gastos a las mujeres y personas a su cargo, por el tiempo necesario para llevar a cabo su recuperación, sin que pueda exceder de doce meses. En estos centros se ofrecerá un tratamiento integral de recuperación desde los ámbitos psicológico, educativo, socio-laboral y jurídico, destinado a favorecer la normalización de la unidad familiar y la superación de los efectos de la violencia.
- c) Pisos tutelados, cuya función es dispensar alojamiento y seguimiento psicosocial a las mujeres y personas a su cargo que han finalizado el proceso de atención en un centro de acogida y que, a pesar de ello, continúan precisando de apoyo en la consecución de su autonomía personal, pudiéndose prestar por un tiempo máximo de dieciocho meses. Se atenderán especialmente las necesidades de las mujeres que se encuentren en condiciones de abandonar redes de tráfico de personas con fines de explotación sexual a través de dispositivos residenciales que garanticen su seguridad y con programas específicos dirigidos a conseguir su autonomía personal. Para tener acceso a estos pisos se requiere título habilitante, esto es, resolución judicial otorgando la orden de protección a favor de la víctima, sentencia condenatoria o medida cautelar a favor de la víctima, así como o cualquier otra en que el órgano judicial estime, aún indiciariamente, la existencia de cualquiera de los delitos o faltas de violencia contra la mujer, así como mediante resolución administrativa correspondiente, en el caso de acoso sexual. También será título

de acreditación, excepcionalmente, el informe del Ministerio Fiscal indicando la existencia de indicio de que la demandante es víctima de violencia de género. E, incluso, encontrarse la víctima en una situación de notoria necesidad.

6.6. Derecho preferente en el acceso a vivienda de protección oficial y residencias públicas para mayores

6.6.1. ACCESO A UNA VIVIENDA

En la LOIVG se ha contemplado una medida de marcada naturaleza asistencial: la preferencia de las víctimas de la violencia de género en el acceso a viviendas de protección oficial y, cuando se trate de mujeres mayores, a residencias públicas. En este sentido, en el art. 28 LOIVG se ha dispuesto que «las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable». Al tratarse de una competencia autonómica, la actuación del Gobierno se ha circunscrito a la suscripción de convenios de colaboración con las Administraciones autonómicas, tal y como se ha establecido en la DA 15.^a LOIVG: «Mediante convenios con las Administraciones competentes, el Gobierno podrá promover procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género».

De acuerdo con lo anterior, la «legislación aplicable» a que se refiere el art. 28 LOIVG está contenida en las leyes autonómicas que han regulado la protección a las víctimas de la violencia de género y, en algunos casos, en la normativa en materia de vivienda.

Así, en la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha se ha reconocido a las mujeres víctimas de malos tratos un derecho preferente para la adjudicación de viviendas de promoción pública y para las ayudas regionales de acceso a viviendas de protección oficial. Al mismo tiempo, se ha garantizado el derecho a un alojamiento provisional gratuito cuando éstas lo precisen por su situación socio-laboral (art. 13)¹⁷¹.

¹⁷¹ El derecho de alojamiento provisional gratuito está desarrollado en el artículo 23 del Decreto 38/2002, de 12 de marzo, para la aplicación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla-La Mancha. En cuanto al derecho preferente para la adjudicación de viviendas de promoción pública, se ha desarrollado en el Decreto 3/2004, de 20 de enero,

El acceso a una vivienda también se ha garantizado en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, a través de los dos derechos diferenciados que acaban de ser citados: en primer lugar, las mujeres que abandonen las casas de acogida una vez transcurrido el período de estancia en las mismas tendrán derecho a ayudas económicas que les garanticen un alojamiento provisional gratuito cuando así lo precisen por su situación socio-laboral; y, en segundo lugar, se reconoce un derecho preferente para la adjudicación, en régimen de compra y alquiler, de viviendas de promoción pública, así como un sistema específico de ayudas con tal fin (art. 21 bis)¹⁷².

En la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana, se ha señalado que las mujeres víctimas de malos tratos que hayan tenido que abandonar su domicilio, tendrán acceso preferente a las viviendas sociales o, en su caso, tendrán preferencia en la percepción de una prestación económica específica para el alquiler de una vivienda, cuando no dispongan de recursos propios suficientes (art. 38).

En la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias el acceso a la vivienda se concibe una vez agotada la estancia en los dispositivos de acogida temporal previstos en la norma. Encontramos nuevamente su materialización a través de dos prestaciones: por un lado, el derecho a las ayudas económicas necesarias para garantizar un alojamiento provisional gratuito, cuando así lo requieran en virtud de su situación sociolaboral y por un período máximo de doce meses; y, por otro, el acceso prioritario a una “vivienda social”, en virtud de los informes sociales que así lo acrediten y aconsejen, y, en particular, las mujeres que abandonen las casas de acogida o los pisos tutelados una vez transcurrido el período de estancia en los mismos (art. 37)¹⁷³.

En esta misma línea, en la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria se ha establecido el derecho al acceso a una vivienda temporal, con carácter provisional y

de régimen jurídico de las viviendas con protección pública (*DOCLM* del 23), tanto en el alquiler (artículo 64.1.c) como en el acceso a las viviendas (artículos 65 y ss.).

¹⁷² Como se ha indicado anteriormente, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra (*BON* de 2 de julio), ha contemplado una reserva del 3 por ciento a las personas víctimas de violencia de género para la asignación de viviendas protegidas respecto al número total de viviendas de las promociones a adjudicar (art. 18.3.e).

¹⁷³ De hecho, en la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (*BOCAN* de 10 de febrero) se ha previsto la reserva en cada grupo de viviendas protegidas de un porcentaje destinado a mujeres víctimas de malos tratos, que debe ser especificado reglamentariamente (art. 47.4).

gratuito, una vez finalizado el período de estancia en un centro de acogida (art. 21). Sin embargo, en la ley cántabra nada se dice respecto al derecho preferente de acceso a una vivienda. Debe acudir al Decreto 66/2002, de 6 de junio, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo en Cantabria (*BOC* del 14), que incluye entre los colectivos especiales las mujeres objeto de malos tratos¹⁷⁴. Por lo tanto, nos movemos entre dos derechos diferentes cuyo tratamiento y reconocimiento en la normativa autonómica aparece de forma desigual.

De acuerdo con la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, debe darse «un trato preferente en la adjudicación de viviendas financiadas con fondos públicos, a las personas que hayan tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de sufrir maltrato doméstico» (art. 59).

Finalmente, en la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, se ha establecido que las mujeres víctimas de violencia de género tendrán acceso prioritario a una vivienda con protección pública. Como requisitos para el ejercicio de este derecho será necesario contar con el título habilitante y, en el momento de su concesión, deberá acreditarse sentencia condenatoria o vigencia de la orden de protección (art. 17).

Es interesante señalar que existen otras normas autonómicas en donde se recogen actuaciones protegidas en materia de vivienda en las que han sido citadas expresamente las víctimas de violencia de género. Entre ellas podemos destacar el Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007(*BOJA* del 24 de agosto)¹⁷⁵. Igualmente, en el Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007 (*DOE* del 24), se ha previsto dentro de las familias de especial protección aquéllas en que alguno de sus miembros haya sufrido violencia de género y precisa de un nuevo hogar (art. 4.5). También en el Decreto 90/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el plan joven de vivienda y ayudas a la promoción y acceso a la vivienda de las Illes Balears (2005-2008) (*BOIIBB* de 6 de agosto) se ha contemplado como grupo preferente de protección a las víctimas de violencia de género, estableciéndose ayudas para el

¹⁷⁴ Consúltense también el Decreto 37/2005, de 7 de abril, por el que se establecen incentivos al arrendamiento de viviendas en la Comunidad Autónoma de Cantabria (*BOC* del 14) y el Decreto 12/2006, de 9 de febrero, por el que se establecen medidas para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda en Cantabria (*BOC* del 15).

¹⁷⁵ Modificado por el Decreto 180/2005, de 26 de julio, por el que se modifica el Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo (*BOJA* del 5 de agosto).

acceso a la vivienda en arrendamiento¹⁷⁶. En el Decreto 225/2005, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, regulador del Plan Aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación (*BOA* del 11), se precisa que «las viviendas protegidas, así como las viviendas usadas adquiridas para su cesión en régimen de arrendamiento, podrán cederse temporalmente a víctimas de la violencia de género» (art. 8). En cuanto al Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007 en Cataluña (*DOGC* del 10), se han establecido previsiones para la cesión temporal de las viviendas con protección oficial y viviendas usadas adquiridas para ser cedidas en régimen de arrendamiento (art. 17.3) y una serie de ayudas directas a los compradores de este tipo de viviendas cuando se trata de mujeres víctimas de la violencia de género (art. 30.3). También en el Decreto 141/2005, de 30 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 2005-2008 (*BORM* de 24 de enero de 2006), se ha tomado en consideración la condición de víctima de violencia de género en las subvenciones y ayudas financieras a la adquisición de viviendas (arts. 7, 26 y 47).

6.6.2. RESIDENCIAS PÚBLICAS PARA PERSONAS MAYORES

Ni en la LOIVG ni en las leyes autonómicas sobre la materia ha aparecido de forma pormenorizada el acceso de las víctimas de la violencia de género a las residencias públicas para mayores, posiblemente por tratarse de un supuesto de hecho menos frecuente. En cualquier caso, habrá que esperar a la legislación de desarrollo. Parece ser que el legislador está pensando en un colectivo femenino concreto, esto es, la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia sean personas mayores o de tercera edad. De manera que, por razón de la edad, todas las medidas de protección y prevención previstas tendrán que ir encaminadas a su alojamiento en residencias para personas mayores en vez de en centros de acogida o viviendas públicas, tal y como ocurre en la generalidad de los casos.

En este sentido, debe hacerse una breve referencia a algunas de las actuaciones asistenciales dirigidas a las personas mayores (o de tercera edad) y que, en relación con la violencia de género, se considera interesante significar. En el ámbito de la atención a las personas mayores o de tercera edad, el IMSERSO ha previsto varias actuaciones

¹⁷⁶ Decreto 90/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan joven de vivienda y las ayudas a la promoción y acceso a la vivienda de las Illes Balears 2005-2008.

canalizadas a través del Plan de vacaciones, termalismo, teleasistencia, centros de atención y consulta de hogares y residencias. Trataremos aquellas acciones que tengan – o pudieran tener– una incidencia mayor en la materia que nos ocupa.

En primer lugar, hay que destacar que el progresivo envejecimiento de la población de los países más desarrollados y, particularmente, de la sociedad española, ha sugerido un importante cambio de la perspectiva a adoptar para la satisfacción de los derechos de las personas mayores. El nuevo modelo de estructura o sociedad familiar, entre otros factores, ha generado una desatención mayor hacia este colectivo, lo que ha supuesto como efecto inmediato un incremento en la demanda de atención social a las personas mayores¹⁷⁷. En términos generales, la asistencia y los servicios sociales para la tercera edad tienen como objetivo prioritario ofrecerles un elenco de prestaciones y utilidades que sustituyan a la actividad laboral, además de complementar la asistencia sanitaria y las rentas económicas que perciben del Sistema de Seguridad Social, pretendiendo, de esta forma, conseguir mantener el nivel de bienestar social que la persona jubilada tenía mientras se encontraba en activo¹⁷⁸.

Por lo que respecta a la legislación estatal en esta materia, hay que hacer referencia al Estatuto Básico de los Centros de la Tercera Edad del IMSERSO, aprobado por Orden de 16 de mayo de 1985 (*BOE* del 29); la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del IMSERSO, por la que se regulan los ingresos, traslados y permutas en los Centros Residenciales para la Tercera Edad (*BOE* de 1 de octubre); y la Resolución de 7 de julio de 1989, por la que se regula la acción concertada del IMSERSO en materia de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales para la Tercera Edad y Minusválidos (*BOE* del 12). Aún habiéndose traspasado las funciones del IMSERSO a las Comunidades Autónomas, estas disposiciones siguen siendo de aplicación para los centros de la Seguridad Social administrados por aquéllas¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Artículo 13 del Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid en abril de 2002 (A/CONF.197/9), (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/54/PDF/N0239754.pdf?OpenElement>).

¹⁷⁸ Los orígenes de los servicios sociales en favor de la vejez se remontan en España –dentro del ámbito de la Seguridad Social– al desaparecido *Servicio Social de Asistencia a los Ancianos*, creado por Orden de 19 de marzo de 1970, cuyas funciones fueron asumidas en 1979 por el IMSERSO, y a partir de 1981, traspasadas a las Comunidades Autónomas.

¹⁷⁹ Art. 16.a) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (*BOE* del 24): «la determinación de las prestaciones del sistema (de la Seguridad Social) y los requisitos para establecer la condición de beneficiario se realizará por la normativa estatal».

Las Comunidades Autónomas han promulgado leyes específicas en relación con este colectivo, además de las lógicas alusiones que existen en las leyes autonómicas de servicios sociales. Las prestaciones de servicios sociales (prestaciones de actividad o en especie) que el ordenamiento jurídico ha reconocido a favor de las personas mayores o de tercera edad son las siguientes:

- a) Centros de atención para personas mayores: Centros residenciales y Centros de día (“hogares” y “clubes” de pensionistas);
- b) Servicio de ayuda a domicilio y otras medias de atención;
- c) Servicio de estancias diurnas (SED) en centros del IMSERSO;
- d) Servicio de termalismo social y servicio de vacaciones o servicio de “turismo social” –en cuyo tratamiento jurídico no entraremos–.

Cabe advertir que el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas ha supuesto la gestión de los centros residenciales por estas Administraciones públicas, quedando sometida a la gestión centralizada los servicios de termalismo social y las vacaciones para personas mayores o de la tercera edad.

Dentro de los Centros de Atención para personas mayores se encuentran los Centros residenciales y los Centros de día.

Los *Centros residenciales* son establecimientos destinados a ser lugar de convivencia y servir de vivienda permanente y común a quienes, habiendo alcanzado la edad de sesenta años, no pudieran satisfacer estas necesidades por otros medios –normalmente porque por su situación familiar, social y económica no pueden ser atendidos en sus propios domicilios– y en los que se presta una asistencia integral y continuada a los usuarios de los mismos. Los centros residenciales se clasifican, según su tipología en:

- a) Residencias de válidos: Son establecimientos destinados a aquellas personas que mantienen unas condiciones personales, físicas psíquicas, que les permiten realizar por sí mismas las actividades normales de la vida diaria. Las residencias de válidos podrán disponer de Unidades Asistidas para la adecuada atención de los usuarios que, ingresados como válidos, experimenten un empeoramiento de sus facultades físicas y psíquicas.
- b) Residencias de asistidos: Son establecimientos destinados a la atención y asistencia de aquellas personas que presenten una incapacidad permanente que les impida desarrollar las actividades normales de la vida diaria, precisando, por ello de la asistencia de terceros.

- c) Residencias mixtas: Son establecimientos que cuentan con servicios e instalaciones suficientes para acoger a personas que pueden valerse por sí mismas y aquellas otras que precisen la asistencia de un tercero para desarrollar actividades normales de la vida.

Por su titularidad, los centros residenciales del IMSERSO para personas mayores se clasifican en residencias del Sistema de la Seguridad Social, y residencias de instituciones públicas o privadas –pertenecientes a la Iglesia, patronatos, fundaciones y otras entidades benéficas o no lucrativas– con las que el IMSERSO mantiene concierto de plazas¹⁸⁰.

Los servicios básicos que se prestan en los centros residenciales para personas mayores son los de alojamiento, manutención, asistencia social, asistencia médica y asistencia psicológica, entre otros servicios.

A estos modelos residenciales podemos adicionar el denominado “Centro sociosanitario”, de implantación progresiva en algunas Comunidades Autónomas. Este modelo consiste en una atención integral a la persona mayor, dando respuesta a todas las necesidades de los beneficiarios en la esfera física, emocional, social y espiritual; global, desarrollando medidas en cada una de los ámbitos asistenciales; insertada en la comunidad; e interdisciplinaria.

Los *Centros de día* para personas mayores, básicamente hogares y *clubes*, son establecimientos abiertos donde se presta a los usuarios servicios sociales y asistenciales. Estos centros están destinados a promover la convivencia y la integración social de las personas mayores, a través de diversos tipos de actividades, especialmente de carácter cultural y recreativo.

Los objetivos que se pretenden alcanzar a través de estos centros son la realización de actividades tendentes a conseguir unos niveles más elevados de información, el fomento de la participación personal y comunitaria, el estímulo para

¹⁸⁰ Se exigen determinados requisitos para poder ser beneficiarios de estos centros como –además de haber alcanzado la edad de sesenta años, poder valerse por sí mismos para las actividades normales de la vida diaria cuando se soliciten plazas de válidos, tener una incapacidad permanente que les impida valerse por sí mismas y necesiten de asistencia de un tercero cuando soliciten plazas de asistidos– no padecer enfermedad infecto-contagiosa o enfermedad clínica que requiera atención imprescindible en centro hospitalario; no padecer trastornos mentales graves que puedan alterar la normal convivencia en el centro, ni demencia senil avanzada que requiera tratamiento en un centro psiquiátrico; no haber sido sancionado con expulsión definitiva de un centro residencial del IMSERSO; obtener, conforme al baremo en vigor, la puntuación exigida, en cada momento, para el ingreso en la residencia solicitada; ser pensionista del sistema de la Seguridad Social o del sistema público de pensiones o tener derecho a las prestaciones de servicios sociales del mismo, en virtud de Ley o de Convenio Internacional.

llevar a cabo acciones de intercambio, de ayuda mutua, ayuda a domicilio y, en general, la mejora progresiva de la forma de vida.

Para tener la condición de socio de Centros de día se requiere haber alcanzado la edad de sesenta años y no padecer enfermedad infecto-contagiosa, ni psicopatías susceptibles de alterar la normal convivencia en el Centro. Con carácter excepcional, podrá adquirir la condición de socio quien sea titular de una pensión o reúna determinadas circunstancias personales¹⁸¹.

El *Servicio de ayuda a domicilio* consiste en un servicio social que se presta en el propio domicilio, tanto a ancianos y personas con discapacidad como a otros colectivos, cuando su estado de necesidad así lo requiere. Por otra parte, existen una serie de alternativas al alojamiento residencial, como el acogimiento familiar de personas mayores, las viviendas compartidas, las viviendas tuteladas o las miniresidencias¹⁸². Se trata de nuevas experiencias o instrumentos de atención a las personas mayores que están destinados a tener una creciente expansión en un futuro próximo y que tendrían perfecto acomodo en relación con la violencia de género. Se pretende a través de estas experiencias buscar un mejor equilibrio entre la asistencia o tutela de estas personas y el mantenimiento de la inserción e integración efectivas en su entorno o ambiente, a los efectos de procurar su bienestar y calidad de vida.

El *Servicio de estancias diurnas (SED)* es un recurso que ofrece atención integral durante el día en un centro gerontológico a las personas mayores que padecen carencias tanto en su situación psicofísica como social, con el fin de mejorar o mantener su nivel de autonomía personal mientras permanecen en su entorno familiar. Este servicio que ofrece el IMSERSO, al igual que el de estancias temporales en residencias, está destinado, fundamentalmente, a permitir a las familias disponer de su tiempo libre para realizar tareas personales o irse de vacaciones.

¹⁸¹ En estos centros se pueden recibir los servicios de información, ayuda a domicilio, biblioteca, cafetería, peluquería, podología, prevención sanitaria, participación en actividades socioculturales, actividades recreativas y de ocio y tiempo libre y, en algunos centros, el servicio de comedor.

¹⁸² En este sentido, son de interés las experiencias de acogimiento familiar llevadas a cabo en algunas Comunidades Autónomas, entre las que podemos mencionar las siguientes: en Cataluña el Decreto 254/1992, de 26 de octubre, de Creación del Programa de apoyo a las familias con una persona de la tercera edad discapacitada (*DOGC* del 27 de noviembre) y la Orden de 26 de enero, que desarrolla el Decreto 254/1992, de 26 de octubre del 1992, de creación del Programa de ayuda a las familias con una persona mayor discapacitada (*DOGC* del 10 de febrero); en Galicia el Decreto 318/2003, del 26 de junio, que regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores y personas con discapacidad (*DOG* del 29); en Madrid la Orden 2328/2005, de 22 de diciembre, que regula la concesión de ayudas individuales para el acogimiento familiar de personas mayores la concesión de ayudas individuales para el acogimiento familiar de ancianos (*BOCM* de 17 de enero de 2006); y en la Comunidad Valenciana el Decreto 331/1995, de 3 de noviembre, sobre ayudas para el cuidado desde el ámbito familiar (*DOGV* del 11), desarrollado por Orden de 9 de diciembre del 2004 (*DOGV* del 16).

6.7. Ayudas económicas a las mujeres víctimas de violencia de género

En el Capítulo IV del título II de la LOIVG, bajo el título «Derechos económicos», el artículo 27 –denominado «Ayudas sociales»– ha establecido una ayuda económica para las víctimas que carecen de rentas suficientes, a través de una «ayuda de pago único» cuya cuantía es equivalente, con carácter general, a la cantidad correspondiente al pago de seis meses de subsidio por desempleo (art. 27.1 y 2)¹⁸³. No obstante, la cuantía de esta ayuda puede variar en función de las condiciones y circunstancias personales de la víctima, habiendo merecido una consideración particular el grado de discapacidad (art. 27.2) y la existencia de responsabilidades familiares (art. 27.4). De acuerdo con el desarrollo reglamentario efectuado por el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (BOE del 17), la ayuda social de carácter económico puede ascender a:

- a) doce meses de subsidio por desempleo, 1) si la víctima tuviera reconocida oficialmente una minusvalía igual o superior al 33 por ciento (art. 27.2 LOIVG) o 2) cuando la víctima tuviera a su cargo un familiar o menor acogido (art. 6.2.a) del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género;
- b) dieciocho meses de subsidio por desempleo, 1) si la víctima tuviera reconocida oficialmente una minusvalía igual o superior al 33 por ciento y contara a su cargo con un familiar o menor acogido; o 2) cuando la víctima tuviera responsabilidades familiares (dos o más familiares o menores acogidos; o un familiar y un menor acogido; o un familiar o un menor acogido que tengan reconocido oficialmente un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento) (art. 27.4 LOIVG y art. 6.2.b, c) y 4.a) del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género;

¹⁸³ Cabe tener presente lo dispuesto en la DA 1.ª LOIVG, en donde se han introducido ciertas limitaciones al mantenimiento de las pensiones de viudedad y orfandad con determinadas ayudas asistenciales.

- c) veinticuatro meses de subsidio por desempleo, 1) si la víctima, concurriendo una minusvalía igual o superior al 33 por ciento, tuviera además responsabilidades familiares (dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido) (art. 27.4 LOIVG y art. 6.3.c) del Real Decreto 1452/2005); o 2) cuando la víctima tuviera responsabilidades familiares (dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido que tengan reconocido oficialmente un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento) (art. 27.4 LOIVG y art. 6.3.c) y 4.b) del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Las víctimas deben de reunir tres requisitos para acceder a estas ayudas (art. 27.1):

- a) Acreditación de la condición de víctima de violencia de género: de conformidad con lo establecido en el artículo 23 LOIVG, las situaciones de violencia se acreditarán con la orden de protección a favor de la víctima y, excepcionalmente, será título de acreditación el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género, hasta tanto se dicte la orden de protección¹⁸⁴;
- b) Insuficiencia de recursos: carecer de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional (SMI)¹⁸⁵, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (la denominada prueba objetiva de necesidad, evidenciando el carácter asistencial y condicionado de estos auxilios económicos) (art. 27.1 LOIVG)¹⁸⁶;

¹⁸⁴ En el mismo sentido, la normativa autonómica ha exigido para el ejercicio de concretos derechos (ayudas económicas, acceso a vivienda, acogida temporal...) el denominado «título habilitante», como así ha ocurrido en la Comunidad de Madrid, que ha requerido este título tanto para tener acceso a determinadas prestaciones como para el acceso a viviendas de protección pública (art. 31). También puede consultarse el artículo 2.1.c) del Decreto 90/2006, de 20 de julio, por el que se regula en el Principado de Asturias el procedimiento de concesión de las ayudas previstas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOPA de 14 de agosto);

¹⁸⁵ Para el año 2007 su cuantía se ha fijado en 570,60 euros mensuales, de acuerdo con el Real Decreto 1632/2006, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2007 (BOE del 30).

¹⁸⁶ El desarrollo reglamentario de esta previsión del artículo 27.1 LOIVG se ha producido en el artículo 4 del Real Decreto 1452/2005. En primer término, para el cálculo de las rentas de la persona solicitante no se computan los ingresos de otros miembros de la unidad familiar que convivan con la víctima; en segundo término, se considerarán rentas o ingresos computables «cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer la víctima de violencia de género derivados del trabajo,

- c) Especiales dificultades para obtener un empleo: presumir que, debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo, de manera que, por dicha circunstancia, no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional (la denominada por la doctrina «presunción de inempleabilidad atendidas las circunstancias personales y profesionales»). En la LOIVG se ha indicado que en la tramitación del procedimiento de concesión de estas ayudas deberá incorporarse un informe del Servicio Público de Empleo para determinar el grado de empleabilidad de las personas víctimas de violencia de género, con el fin de que se pueda constatar que «la aplicación del programa de empleo no incida de forma sustancial en la mejora de la empleabilidad de la víctima» (art. 27.3 LOIVG y art. 5 del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género).

La financiación de las ayudas económicas corresponde a la Administración General del Estado, y, en consecuencia, se trata de ayudas de naturaleza asistencial y de competencia estatal, si bien la gestión de las mismas se ha atribuido a las Comunidades Autónomas, en tanto «Administraciones competentes en materia de servicios sociales» (art. 27.3 LOIVG y art. 8 del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género).

Por otra parte, en la LOIVG se ha puesto de relieve la compatibilidad de las ayudas descritas con cualquiera de las previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (art. 27.5). Por el contrario, aunque nada se establezca de modo expreso en la LOIVG, estas

del capital mobiliario o inmobiliario, incluyendo los incrementos de patrimonio, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo. También se considerarán los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 50 por ciento del tipo del interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por la víctima y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas»; en tercer término, «las rentas que no procedan del trabajo y se perciban con periodicidad superior al mes se computarán a estos efectos prorrateándose mensualmente». Finalmente, en el caso de que la solicitante tuviera responsabilidades familiares, se ha previsto que «cumple el requisito de carencia de rentas cuando la renta mensual del conjunto de la unidad familiar, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del salario mínimo interprofesional».

ayudas económicas deben considerarse incompatibles con el acceso al programa de Renta activa de inserción (RAI). En efecto, la Renta activa de inserción se presenta, como es conocido, como una contrapartida al compromiso de actividad suscrito por los desempleados en virtud de la cual manifiestan su plena disponibilidad para buscar activamente empleo, para trabajar, y para participar en las acciones ofrecidas por los servicios públicos de empleo y dirigidas a favorecer su inserción laboral [art. 2.2.c) del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especial necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo]¹⁸⁷. A partir de este compromiso de actividad se aplicarán distintas políticas de empleo a quienes reúnan la condición de «víctima de violencia doméstica» –término éste que englobaría no sólo a las mujeres, sino también a otras personas que conviven en el hogar familiar– y siempre que reúnan los demás requisitos para ser beneficiarios¹⁸⁸. La incompatibilidad entre la ayuda económica prevista en el artículo 27 LOIVG y la Renta activa de inserción parece clara: mientras que en el supuesto del art. 27 LOIVG uno de los requisitos para tener acceso a las ayudas económicas es la imposibilidad de empleabilidad de la víctima, en la Renta activa de inserción la empleabilidad de la víctima de violencia de género es condición *sine qua non* para tener derecho a tales ayudas asistenciales.

Debe señalarse a este respecto que en las Comunidades Autónomas, de forma paralela a la Renta activa de inserción –e incompatible con la misma– se han regulado las denominadas «rentas básicas» o, en otra nomenclatura, las prestaciones asistenciales de renta mínima, a las que también pueden acceder las víctimas de violencia de género

¹⁸⁷ Para el año 2007 véase el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que aprobó el correspondiente programa en condiciones similares a las de años anteriores (BOE del 5 de diciembre). Así, el actual programa de Renta activa de inserción para el año 2007 prevé en su disposición adicional primera que las víctimas de violencia de género que se hayan visto obligadas y acrediten cambio de su residencia en los doce meses anteriores a la solicitud de admisión al programa, o durante su permanencia, podrán percibir en un pago único una ayuda suplementaria de tres meses de renta activa de inserción (1.127,52 euros), a partir del día siguiente a aquél en que se solicite, sin que esto reduzca la duración de la citada renta. Véase MORENO GENÉ, J. y ROMERO BURILLO, A. M., «El carácter dual del contenido prestacional de la renta activa de inserción. A propósito del programa para el año 2005», *Aranzadi Social*, n.º 14, 2005, p. 93.

¹⁸⁸ En consecuencia, se tendrá derecho a recibir la Renta activa de inserción una vez acreditada por la Administración la condición de víctima de violencia doméstica y estar inscrita como demandante de empleo, y siempre que no se tenga derecho a las prestaciones o subsidios de desempleo, o a la renta agraria, y carezca de rentas, de cualquiera naturaleza, superiores en cómputo anual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. Véase SERRANO ARGÜESO, M., «Las posibilidades de incorporación al mercado laboral de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar a la luz de las últimas reformas legislativas», *Aranzadi Social*, n.º 20, 2004, p. 69 y ss.

en determinados casos y condiciones. Tanto la Renta activa de inserción como las rentas básicas o mínimas de inserción de carácter autonómico son medidas para facilitar y promover la subsistencia de las víctimas de violencia de género y, de alguna forma, conseguir la vuelta normalizada a su vida cotidiana¹⁸⁹.

En cambio, algunas normas autonómicas reguladoras de la protección de las víctimas de la violencia de género han previsto auxilios o apoyos económicos compatibles con los contemplados en la LOIVG. En este sentido, podemos significar el derecho a percibir una subvención económica que tienen las mujeres víctimas de violencia que sufran lesiones o tengan secuelas o daños psíquicos graves, tal y como se ha contemplado en el artículo 17 de la Ley 5/2001, de prevención de malos tratos y de protección de las maltratadas, de Castilla-La Mancha. De modo similar, en la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra, también se han recogido ayudas económicas por lesiones corporales o daños físicos o psíquicos, «en pago único» y «que será compatible con las indemnizaciones que se establezcan en sentencia judicial u otras prestaciones económicas que legalmente pudieran corresponderles».

En Andalucía se han establecido dos tipos de ayudas económicas dirigidas a las mujeres víctimas de violencia de género acogidas en el Servicio de Atención y Acogida del Instituto Andaluz de la Mujer: unas destinadas a contribuir a la recuperación psicosocial de las mismas y facilitar su autonomía y otras destinadas a satisfacer necesidades de emergencia para transporte, alojamiento, manutención u otros gastos personales. Podrán ser destinatarias de estas ayudas económicas aquellas mujeres que carezcan de ingresos económicos o éstos sean inferiores al salario mínimo interprofesional, para lo que es preciso la valoración del equipo técnico que constatará el proceso, implicación y seguimiento de la mujer víctima de violencia¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Sirvan como ejemplo la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra (art. 18) y la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria (art. 23), que han contemplado dentro del conjunto de prestaciones económicas a las mujeres víctimas de violencia de género el abono de una «renta básica» (Navarra) o el abono de una «renta activa de inserción o de ingreso mínimo de inserción o prestación equivalente» (Castilla-La Mancha). En el mismo sentido, véase la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco (art. 58.1 y 2).

¹⁹⁰ Orden de 7 de julio de 2005, por la que se regula el procedimiento de concesión de ayudas económicas por el Instituto Andaluz de la Mujer para mujeres víctimas de violencia de género. La compatibilidad con otras ayudas para la misma finalidad se ha recogido en su artículo 10, siempre y cuando el importe de la subvención sea de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la situación subvencionada (art. 9).

También son compatibles con la ayuda económica contemplada en el artículo 27 LOIVG las ayudas previstas en algunas normas autonómicas que pueden necesitar las mujeres víctimas de violencia de género en caso de urgencia, cuyo fundamento es cubrir las necesidades más básicas para su supervivencia. Así lo ha hecho la Comunidad Canaria (Ley 16/2003, de 8 de abril de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género), disponiendo que se creará un «Fondo de Emergencia» destinado a las ayudas que tengan por finalidad atender de modo inmediato situaciones de emergencia social en que se encuentren las mujeres víctimas de violencia de género que carezcan de medios económicos gestionadas por las corporaciones locales (art. 39). También se señala que los tipos y las cuantías de dichas ayudas, el período máximo de percepción y su régimen de gestión, concesión y abono serán desarrollados reglamentariamente. En la misma línea, la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra ha recogido una «partida económica específica destinada a ayudas de emergencia» cuya finalidad será la de hacer frente de una manera inmediata a situaciones de emergencia social, al carecer las víctimas de medios económicos o cuando requieran de esta ayuda según el criterio profesional del personal que las atienda (art. 19.1). En este mismo sentido, en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, además de recoger estas prestaciones económicas de urgencia (art. 58.3), se ha previsto la posibilidad de conceder «ayudas extraordinarias» para paliar situaciones de necesidad personal que sean evaluables y verificables y siempre que se haya observado la inexistencia o insuficiencia del montante de las ayudas ordinarias para cubrir estos supuestos, cuya regulación deberá ser desarrollada reglamentariamente (art. 58.4). Por su parte, en la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid se ha incluido también la creación de un «Fondo económico de Emergencia» para atender las necesidades inmediatas de las víctimas de violencia de género, el cual será financiado con cargo a los Presupuestos de la Comunidad de Madrid y que será objeto de desarrollo reglamentario (art. 18.2)¹⁹¹.

Aunque su finalidad es diversa, puede concluirse este apartado señalando la inclusión en la normativa autonómica de medidas de apoyo, también de tipo económico,

¹⁹¹ En contradicción con el tenor del artículo 27.1 LOIVG, en la ley de la Comunidad de Madrid se ha admitido la compatibilidad de la ayuda regulada en el citado artículo de la ley estatal con la participación de las víctimas de la violencia de género «en los programas de inserción y reinserción laboral diseñados y puestos en marcha por parte de la Comunidad de Madrid» (art. 18.1).

dirigidas a todo el tejido asociativo que trabaja en prevenir y erradicar la violencia de género¹⁹².

6.8. Programas específicos de empleo

Entre las medidas de carácter asistencial para las mujeres víctimas de violencia de género puede entenderse incluido el establecimiento de programas específicos de empleo. De hecho, entre los servicios sociales especializados de atención multidisciplinar se ha incluido una referencia al apoyo a la formación e inserción laboral [art. 19.2.g) LOIVG]. En la mayoría de las normas que han regulado la situación de las mujeres víctimas de este tipo de violencia se ha hecho referencia a la importancia que tiene el hecho de que estas mujeres puedan obtener un trabajo y, así, subsistir por ellas mismas. No podemos olvidar que es esencial para comenzar una nueva vida tras la agresión sufrida que la víctima de violencia de género consiga la independencia económica, lo que, lógicamente, sólo se puede lograr con la incorporación de la misma a la actividad laboral¹⁹³.

En estrecha relación con el artículo 19.2.g) LOIVG, el art. 22 LOIVG ha establecido que, en el marco del Plan de Empleo del Reino de España, se incluirá un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo, en el que también se incorporarán medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia. Por su parte, el Plan de medidas urgentes para la prevención de la violencia de género, de 7 de mayo de 2004, ya establecía que se incluyeran entre los colectivos prioritarios de las políticas activas de empleo a las víctimas de violencia de género¹⁹⁴.

¹⁹² Véase el art. 19 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; el art. 7 Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas de Cantabria; y el art. 8 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra.

¹⁹³ En este sentido, el IV Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en lo que respecta a las acciones en el área de igualdad en la vida económica, propone, entre otras medidas, «impulsar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral, en el convencimiento de que una adecuada formación y calificación son las mejores formas de conseguir que las mujeres accedan al mercado de trabajo en condiciones de igualdad», así como «promover el espíritu emprendedor y la actividad empresarial de las mujeres, apoyando las iniciativas ya existentes, para hacerlas más competitivas, y favoreciendo la puesta en marcha de nuevos proyectos para hacer que éstos sean viables».

¹⁹⁴ Por su parte, la DA 16.ª LOIVG ha precisado que en el desarrollo de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE del 17) se tenga en cuenta la necesaria coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo, para facilitar el acceso al mercado de trabajo de las víctimas de violencia de género

Por lo que respecta a las leyes autonómicas, en la mayoría de ellas se ha previsto la inserción laboral de las mujeres víctimas de violencia de género, otorgándoles derecho preferente a los cursos de formación e inserción socio-laboral, ajustados a su perfil y que son financiados total o parcialmente con fondos de las Administraciones autonómicas. En particular, en la normativa autonómica se ha dispuesto el establecimiento de programas específicos de cualificación para el empleo destinados a mejorar su empleabilidad y a su inserción o reinserción laboral (Comunidad de Madrid); la disposición de un régimen de subvenciones a las empresas o las entidades que las contraten, o un régimen de ayudas y subvenciones cuando las víctimas constituyan su propia empresa, así como la integración preferente en los programas de formación para el empleo y de inserción laboral (Canarias, Castilla-La Mancha y Navarra); y el establecimiento de acuerdos con empresas o bien de ayudas directas a la contratación, o a las víctimas en los casos que decidan constituirse como trabajadoras autónomas (Cantabria, Navarra y País Vasco)¹⁹⁵.

En la normativa autonómica también se han regulado ayudas económicas específicas dirigidas a mujeres víctimas de violencia de género participantes en acciones de formación profesional ocupacional, como es el caso de las aprobadas por la Consejería de Empleo de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁹⁶. Igualmente, la Junta de Andalucía ha establecido programas para la inserción laboral en los que las mujeres víctimas de violencia de género han sido incluidas entre las personas destinatarias de los mismos, pudiendo destacarse el Programa de Itinerarios de

cuando, debido al ejercicio del derecho de movilidad geográfica (artículo 21 LOIVG), se vean obligadas a trasladar su domicilio y el mismo implique cambio de Comunidad Autónoma.

¹⁹⁵ Artículo 38 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género de Canarias; artículo 22 de la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas Cantabria; artículo 23.5 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; artículo 14 de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de Castilla La Mancha; artículo 22 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid; artículo 17 de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra; artículo 22 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunidad Valenciana; artículo 60 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres en el País Vasco.

¹⁹⁶ Orden de 5 de octubre de 2005, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y Consejería de Empleo, por el que se regula el procedimiento de concesión de prestaciones económicas por el Instituto Andaluz de la Mujer para mujeres víctimas de violencia acogidas a programas de formación profesional ocupacional (*BOJA* de 3 de noviembre). Podrán ser destinatarias de estas prestaciones económicas aquellas mujeres víctimas de violencia de género que hayan sido seleccionadas por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Consejería de Empleo para participar en el programa Cualifica de Formación Profesional Ocupacional (FPO) y carezcan de ingresos económicos o éstos sean inferiores al salario mínimo interprofesional con el objeto de permitir su asistencia y aprovechamiento a todas las acciones que constituyen el itinerario de FPO.

Inserción, el Programa de Orientación Profesional, el Programa de Asesoramiento para el Autoempleo, el Programa de Acompañamiento a la Inserción, los Programas de Experiencias Profesionales para el Empleo, el Programa de Inserción a través del Empleo, el Programa de Promoción para Mujeres Trabajadoras, el Programa de Acciones Experimentales y el Programa de Estudios y Difusión sobre el Mercado de Trabajo¹⁹⁷.

6.9. Dotación del fondo para la asistencia social integral

Con el fin de coadyuvar a la puesta en funcionamiento de los servicios establecidos en el artículo 19.1 LOIVG (servicios de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y recuperación integral) y garantizar la equidad interterritorial en su implantación, se ha procedido a dotar un Fondo al que pueden acceder las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios objetivos que se determinen en la respectiva Conferencia Sectorial¹⁹⁸. Ello, no obstante, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra se regirán, en estos aspectos financieros, por sus regímenes especiales de Concierto Económico y de Convenio (DA 13.ª.1º LOIVG). La dotación del Fondo se hará de conformidad con lo que dispongan las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (DA 13.ª *in fine*).

Por su parte, las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias, durante el año siguiente a la aprobación de la LOIVG han debido realizar un diagnóstico, conjuntamente con las Administraciones locales, sobre el impacto de la violencia de género en su Comunidad, así como una valoración de necesidades, recursos y servicios necesarios para implementar el artículo 19 LOIVG (DA 13.ª.2º LOIVG).

Sin perjuicio de la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE del 31) y de acuerdo con el principio de lealtad institucional en los términos del

¹⁹⁷ Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía (BOJA del 28).

¹⁹⁸ Véase la Resolución de 8 de agosto de 2005, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005, por el que se formalizan, para el año 2005, los criterios de distribución, así como los compromisos financieros resultantes del Fondo previsto en la disposición adicional decimotercera de la LOIVG (BOE de 8 de septiembre).

art. 2.1.e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (*BOE* de 1 de octubre), los Ministerios competentes, a propuesta de los órganos interterritoriales correspondientes, elaborarán informes sobre las repercusiones económicas de la aplicación de la LOIVG. Dichos informes sobre financiación serán presentados al Ministerio de Hacienda, que los trasladará al Consejo de Política Fiscal y Financiera (DA 14.^a).

Al objeto de sufragar los costes que el contenido del derecho a la asistencia social integral puede generar, se han previsto dos mecanismos de financiación:

- a) En primer lugar, se recurre a la ya clásica y muy utilizada técnica de los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. De esta manera, y de conformidad con lo establecido en el art. 19.6 LOIVG, en los instrumentos y procedimientos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas se incluirán compromisos de aportación de recursos financieros (de fondos) por parte de la Administración General del Estado para afrontar los gastos de la prestación de servicios sociales especializados a las mujeres víctimas de violencia de género.
- b) En segundo lugar, como se ha visto, se ha previsto la “dotación de un Fondo” con la finalidad de coadyuvar a la puesta en funcionamiento de estos servicios sociales especializados y garantizar la equidad interterritorial en su implantación (DA 13.^a).

7. CONCLUSIONES

1.^a Después del examen efectuado sobre las aportaciones de la Organización de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, resulta claro que cada Organización ha actuado dentro del campo de las competencias que le son propias. Esta apreciación dificulta un tratamiento homogéneo del trabajo sobre la violencia de género llevado a cabo en las tres Organizaciones, para cuyo examen al menos se ha procurado mantener una sistemática común que ha incluido las referencias a las medidas políticas y a las jurídicas. No obstante, la aplicación de esta metodología ha resultado difícil en el caso de la Unión Europea.

Salvando las diferencias entre las tres Organizaciones, puede resaltarse un criterio común en todas ellas: la voluntad de todos los Estados miembros de aprobar estrategias y medidas para eliminar la violencia contra las mujeres. Esa voluntad política se ha manifestado no sólo en los procesos de negociación de cada Organización, sino también en las medidas que los Estados han ido aprobando en el marco de sus competencias territoriales. Esto confirma que el trabajo de las Organizaciones ha sido en muchos casos la falsilla o el esquema del trabajo a nivel estatal.

2.^a Junto a esta aproximación de carácter formal, también parece importante subrayar un tratamiento común en las tres Organizaciones estudiadas. La violencia contra las mujeres ha dejado de ser un problema individual, recluido en el ámbito de la esfera interna de la familia o de la persona. En la actualidad es considerado un auténtico problema social, en la medida en que supone una violación de los derechos y libertades básicos de la persona y, en consecuencia, una vulneración de los derechos humanos. En estos términos, las instituciones públicas, las Organizaciones Internacionales y toda la sociedad civil tienen la responsabilidad de responder actuando dentro del ámbito de las funciones que cada una de ellas tiene en la sociedad.

Este cambio de perspectiva es sustantivo y condiciona no sólo un tratamiento genérico respecto a la responsabilidad en torno a las víctimas de la violencia de género, sino también en cuanto a la respuesta de los poderes públicos para elaborar legislaciones que aseguren la dignidad de las mujeres en una sociedad democrática y, por consiguiente, políticas sociales apropiadas.

3.^a La elaboración de la LOIVG constituía una necesidad tanto desde el punto de vista de la realidad social como también desde el punto de vista constitucional. La existencia de un porcentaje intolerable de violencia de género en la sociedad española situaba a un gran número de mujeres en un nivel de indignidad que cuestionaba la eficacia del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE). De acuerdo con el mandato constitucional, los poderes públicos están obligados a establecer las medidas necesarias para que la ciudadanía disfrute de los derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional. Por consiguiente, la LOIVG contribuirá en buena medida a que las mujeres víctimas de la violencia de género puedan obtener protección de los poderes públicos y, de esta manera, disponer de mejores condiciones para ejercitar derechos que tenían limitados a raíz de la situación de violencia generada.

4.^a Uno de los temas de la LOIVG que más controversia ha creado es la penalización de ciertas conductas de género (Título IV de la ley) o, mejor dicho, de ciertas conductas delictivas cuyo fundamento último hay que buscarlo en el sistema sexo/género. La mayoría de la doctrina ha estimado que estas sanciones son medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, lo que ha llevado a cuestionarlas al inferir que se realiza un tratamiento diferente y desfavorable en función del sexo, en este caso del sexo masculino, en el ámbito del Derecho penal.

Sin embargo, la cuestión hay que plantearla desde una perspectiva dogmático-jurídica diferente. Para ello hay que acudir al concepto de violencia de género. Si retomamos las definiciones examinadas en este texto, puede comprobarse que la violencia de género –o contra las mujeres– es ejercida por un hombre contra una mujer, como consecuencia de la posición de poder que aquél ocupa por el hecho de pertenecer al sexo masculino que es, en definitiva, el que ostenta el poder en el sistema sexo/género. Así lo ha contemplado el art. 1 LOIVG que, además, exige que el agresor tenga o haya tenido relaciones afectivas con la víctima. En cambio, siguiendo con la misma aproximación, en el caso de que una mujer agrede a un hombre, aunque se produzca un daño irreparable, esta conducta no podrá ser calificada como una manifestación de violencia de género. Será otro tipo de violencia, que debe ser castigada por ello. Aún en el supuesto de que en este caso concreto la mujer tenga más poder que el hombre al que ha agredido, sería una excepción que no cuestiona el sistema sexo/género sobre el que se fundamenta el reproche penal contenido en la LOIVG. Por tanto, en este supuesto la LOIVG no ha establecido una discriminación positiva, sino

que ha previsto penas más graves para conductas que son diferentes desde la perspectiva del sistema sexo/género, no en función del sexo del sujeto concreto. Otra cuestión completamente diferente es si la denominación de las conductas delictivas ha sido o no la más correcta.

5.ª El análisis de la regulación del concepto de violencia de género y de sus formas de manifestarse en la LOIVG y en las leyes autonómicas permite plantear algunas cuestiones que conectan con la igualdad entre personas que en situaciones parecidas pueden alcanzar un grado mayor o menor de protección social dependiendo de la Comunidad Autónoma donde residan. La protección social que otorga las leyes está directamente relacionada con el concepto y las formas de violencia reconocidas en cada texto legal, que, como hemos visto, no son totalmente coincidentes. Debe subrayarse que la LOIVG ha previsto una amplia protección social de aplicación en todo el Estado, pero, en relación a los contenidos relacionados más estrechamente con la asistencia social –que es una de las competencias propia de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20 CE)–, pueden surgir apreciables diferencias entre las Comunidades en función del concepto de violencia manejado. Así, en alguna ley autonómica se ha incluido el acoso sexual como una forma de violencia de género, un reconocimiento legal que otorga a la víctima la posibilidad de tener acceso a unas prestaciones sociales a las que no se podrán acceder en aquellas Comunidades Autónomas que han excluido el acoso sexual del concepto jurídico de violencia de género. La cuestión acerca de si estos diferentes tratamientos y, consecuentemente, diferentes prestaciones entre las Comunidades Autónomas pueden afectar al núcleo de los derechos de prestación y crear situaciones de desigualdad en función de la vecindad podría ser resuelta en caso de consensuar el concepto y las formas de violencia de género. Sin perjuicio de ello, en el título segundo de la LOIVG, especialmente en su capítulo II, se han fijado unas prestaciones sociales mínimas que deben garantizar la equidad en dignidad de las víctimas de la violencia de género en cualquier territorio del Estado.

6.ª La LOIVG ha intentado dar una respuesta adecuada al problema de la violencia de género. No se ha pretendido que fuera una ley judicial, por eso carece de sentido que en muchos sectores se haya hablado de fracaso de la LOIVG, cuando realmente están olvidando las restantes medidas que se pueden adoptar en otros campos (laboral, empresarial, asistencial...).

La LOIVG ha efectuado una contribución muy importante en España, puesto que hasta ahora en muchos casos sólo se hablaba de violencia doméstica: utilizar la expresión «violencia de género», que viene recogida en su artículo 1, en el que se expresa de forma clara que ha de concurrir la circunstancia fáctica de tratarse de personas que sean pareja o ex-pareja o que haya habido o exista una relación conyugal.

La LOIVG también ha supuesto la creación de los Juzgados especializados en violencia de género que, unidos a la previsión de la orden de protección, por la que se generan medidas civiles y penales, ha contribuido indudablemente a que las víctimas de un maltrato formulen denuncia contra su agresor. En contra de lo que pudiera parecer, persisten todavía muchas razones por las que las mujeres víctimas de la violencia de género no denuncian: miedo, desánimo, falta de confianza, dependencia económica o afectiva del agresor; dificultades para aceptar que su proyecto de vida ha fracasado; e, incluso, sentimientos de culpa o vergüenza por los que llegan a pensar que han sido ellas mismas las que han provocado esa violencia. Se trata de circunstancias no se dan de forma separada sino conjunta, y que generan una situación de la que es difícil escapar. En consecuencia, la contribución de la LOIVG ha sido muy importante para que se tenga una conciencia del maltrato.

7.ª La conclusión formulada no impide reconocer que todavía es necesario hacer un ejercicio de reflexión para introducir criterios de igualdad y mecanismos correctores en las relaciones de pareja. Para alcanzar este objetivo, es necesario incidir en distintos ámbitos de gran importancia en el desarrollo de la Ley, debiéndose adoptar al menos las siguientes medidas:

1. Desarrollar las medidas en materia de prevención, difusión y sensibilización. Su objetivo debe ser incidir de una manera amplia en la sociedad para que aquellas personas que tengan conciencia clara de haber sido víctimas de la violencia de género vean reforzada su actitud, mientras que aquellas que tengan una visión indiferente o permisiva, aprecien la gravedad de los hechos y consideren la violencia de género un hecho inaceptable. Para ello se deberán establecer medios de colaboración entre las entidades administrativas y las ONG que inciden en la prevención y erradicación de la violencia de género. Además se deberán mantener y potenciar los puntos de información a las mujeres, red de servicios de atención primaria y red de oficinas territoriales de la Administración autonómica; e, igualmente, consolidar los servicios gratuitos de atención durante 24 horas, con la finalidad de que orienten, informen y

asesoren a las víctimas de la violencia de género a la vez que prestan atención especializada en las situaciones de emergencia.

2. Desarrollar las medidas en materia de educación. Para alcanzar este objetivo se deben incluir en la formación conceptos, procedimientos y actitudes favorables al diálogo, a la convivencia –y, consecuentemente, contrarios a la violencia, especialmente de género–, de forma que la educación de niñas y niños signifique una posición activa de estímulo a favor de la igualdad de oportunidades. También debe incluirse de manera explícita en el currículo escolar el conocimiento de los derechos humanos para promover la convivencia la cohesión social y la superación de todo tipo de desigualdades, especialmente las relacionadas con las mujeres inmigrantes.

3. Profundizar en las medidas en materia de formación. Para ello, los profesionales que intervienen en la atención de las víctimas deben contar con los conocimientos necesarios y la actitud adecuada: los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, los profesionales sanitarios, psicólogos, trabajadores sociales, etc., para lo cual es necesario la organización de cursos de formación especializada para todo el personal que trabaja en la asistencia y en la defensa jurídica de las mujeres víctimas de la violencia de género.

4. Aumentar los recursos sociales. Asegurar que los servicios que se ofrecen a la mujer víctima de la violencia de género son los convenientes tanto en recursos humanos como en instalaciones y servicios, para lo cual se deben mejorar e impulsar los centros de urgencia, los puntos de encuentro y los centros de acogida para la atención a las mujeres víctimas de la violencia de género. Asimismo, deben mantenerse y, si es posible, ampliarse los programas de rehabilitación psicosocial a favor de las mujeres víctimas de violencia de género y de las hijas e hijos que viven dicha situación.

5. Incrementar las medidas en materia de atención sanitaria. Debe garantizarse que la atención sanitaria sea la adecuada, teniendo en cuenta que tras la atención en un centro sanitario deberá impulsarse la atención psicológica y social a la víctima de la violencia de género, constituyendo un recurso muy importante de coordinación la existencia de un teléfono de atención específica durante las 24 horas del día.

6. Avanzar en los estudios e investigaciones sobre la violencia de género. Debe avanzarse en estudios e investigaciones –así como en su adecuada divulgación– que permitan efectuar estudios longitudinales de los casos de violencia de género, lo que ayudaría a diagnosticar sus causas y a elaborar métodos de detección para prevenir y erradicar la violencia de género. Dichos estudios deben incorporar necesariamente el

análisis de la situación de las mujeres inmigrantes, el estudio de nuevas formas de protección de las víctimas y la promoción de estudios psicológicos y sociológicos para analizar y conocer el perfil de las personas agresoras.

Las medidas enunciadas están dirigidas, por un lado, a prevenir la violencia de género y a proteger a las posibles víctimas de este tipo de delitos y, por otro lado, a facilitar a la víctima que decida denunciar el asesoramiento y la asistencia apropiadas para evitar en el momento de acudir al Juzgado un segundo proceso de victimización. Igualmente, van dirigidas a procurar que las víctimas estén preparadas para sobrellevar el procedimiento judicial, para lo cual es necesario que puedan recibir apoyo psicológico y médico en sede judicial, de tal forma que se encuentre en condiciones de seguir adelante con el procedimiento o, en el caso de que no quiera seguir adelante, que se encuentre lo más protegida posible para enfrentarse a su nueva situación personal.

Quiere subrayarse que el trabajo para potenciar todas las medidas citadas requiere una implicación por parte de la Administración estatal, especialmente del Ministerio de Justicia, así como de la Administración autonómica y local, sin olvidar la necesaria colaboración del resto de operadores jurídicos.

8.^a Las conclusiones obtenidas tras el examen de las medidas laborales, de seguridad social y de promoción del empleo para las víctimas de violencia de género contempladas en los artículos 21, 22 y 23 LOIVG (y, en concordancia con ellos, por las Disposiciones adicionales séptima y decimosexta LOIVG), las hemos agrupado en tres grandes bloques:

1) Sobre las acciones dirigidas a la inserción laboral/profesional de las mujeres víctimas de violencia de género, como medio de lograr la independencia económica y profesional respecto de su agresor podemos, extraer la **conclusión general** de que es imprescindible para la eficacia de las normas estudiadas activar iniciativas que faciliten el acceso a la información y a la tramitación de las iniciativas empresariales que puedan esbozarse. Para ello, resulta esencial la coordinación de los esfuerzos de las diferentes instituciones y de aquellos de sus profesionales que atienden a las víctimas, pero también puede ayudar la creación de “ventanillas únicas” de asistencia. También puede ser de utilidad el uso de las tecnologías de la información y la comunicación: creación y mantenimiento de sitios web (como el del Instituto de la Mujer); de bases de datos de legislación y de recursos, en línea y con libre acceso, permanentemente actualizadas; de servicios de atención por correo electrónico y telefonía móvil. Además, el apoyo a la

mujer emprendedora ha de consistir en un acompañamiento de su proceso de autoempleo: asesoramiento, formación y, si fuese necesario y demandado por ella, “apadrinamiento/amadrinamiento”, a ser posible por «pares».

Finalmente, es altamente recomendable fomentar la incorporación de las mujeres emprendedoras en empresas de economía social o de inserción, donde pueden encontrar el apoyo necesario y especializado que sus circunstancias reclaman, además de contar con estructuras empresariales ya consolidadas. El fomento debería pasar por el establecimiento de convenios con las entidades asociativas del sector y/o con las concretas empresas de acogida; y de líneas específicas de subvención y financiación, suficientemente dotadas económicamente y gestionadas de manera ágil y sencilla."

2) Con respecto a las acciones ordenadas a la conservación del empleo de la víctima, como hemos estudiado la Ley 1/2004 concede a la trabajadora el derecho a la reorganización de su tiempo de trabajo, e incluso la reducción del mismo, el derecho a la movilidad geográfica y a la suspensión de su contrato de trabajo con derecho a reserva del mismo, no obstante en el momento de la concreción del ejercicio de los derechos proclamados, el legislador da marcha atrás, y los limita a los términos que se establezca en la negociación colectiva de aplicación. De esta forma la excepción que anunciaba el legislador al proclamar los derechos indicados, es de difícil aplicación, ya que esta remisión operativa al convenio colectivo, sitúa a la trabajadora en las mismas condiciones que existen con carácter general para la modificación horaria, por lo que el convenio colectivo en este caso aparece, no como complemento a unas bases mínimas establecidas por Ley que garanticen un mínimo de derecho necesario, sino como limitador del ejercicio del derecho. Además hay que tener en cuenta que esta técnica de dejar íntegramente la concreción del derecho a la negociación colectiva perjudica gravemente el derecho de los trabajadores, si no existe un equilibrio de fuerzas entre las partes negociadoras.

Para el caso, muy probable, de que el convenio colectivo no contemple la forma de materialización de los derechos reconocidos por la Ley, la solución será el pacto individual de la trabajadora con el empresario, encontrándose ésta a merced de la receptibilidad del empresario en esta cuestión, dado que el desequilibrio de fuerzas negociadoras entre el empresario y la trabajadora es patente, por lo que lo más probable es que la trabajadora desista de su derecho ante los inconvenientes y limitaciones que presenta el legislador.

En el supuesto de inexistencia de pacto por desacuerdo, “*la concreción de los derechos corresponderá a la trabajadora*”. De nuevo el legislador crea unas expectativas que tras su análisis se desvanecen: aparentemente la trabajadora a la vista del desacuerdo impondrá su posición, lo cual no es cierto, ya que para el caso de que el empresario no acepte dicha postura, la trabajadora se verá obligada a recurrir al Juzgado de lo Social para que éste analice si procede o no su posición. Es evidente que la concreción de los derechos en caso de desacuerdo con el empresario no corresponde a la trabajadora, sino al Juzgado de lo Social. La trabajadora simplemente realiza una propuesta de concreción que el empresario analizará para ver si le conviene, y si la rechaza la trabajadora deberá recurrir al poder judicial para que la analice y determine sobre su procedencia o no.

Por lo que, para la eficacia de los derechos indicados en este apartado, convendría que el legislador reconociera eficacia constitutiva a la decisión de la trabajadora de acogerse a los derechos que la Ley le concede, y no hacer depender la eficacia de los mismos de actuaciones de terceros (negociación colectiva) o someter el derecho concedido al beneplácito empresarial. Y para el caso de que el empresario se muestre disconforme con la decisión de la trabajadora, debe ser este el que se dirija al Juzgado de lo Social en reclamación por el ejercicio inadecuado del derecho.

Por último, la ley 1/2004, concede a la trabajadora el derecho a la extinción de su contrato de trabajo, pero, si abordamos el problema de la necesidad de abandonar el puesto de trabajo por la víctima de violencia de género y lo analizamos en profundidad encontramos una necesidad objetiva y perentoria de extinguir el contrato de trabajo por causas ajenas a la voluntad de la trabajadora y a la voluntad del empresario, lo que nos conduce de forma directa a la figura del despido objetivo y no al de la baja voluntaria. Por lo que llegamos a la conclusión de que no existe ningún inconveniente para que, en el caso de que sea necesaria de forma objetiva la extinción del contrato de trabajo de la mujer trabajadora maltratada, esta extinción se canalice a través de la extinción del contrato por causas objetivas prevista en el art. 52 del ET, siendo ésta la única vía posible para la solución de la necesidad de la trabajadora maltratada de solicitar la extinción de su contrato de trabajo, resultando la baja voluntaria de la trabajadora por este motivo un enfoque equivocado.

3) Y, por último, con respecto a las acciones ordenadas a activar los mecanismos protectores de Seguridad Social mediante la prestación por desempleo y protección social integral, hemos detectado el nacimiento a través de la nueva Ley de un nuevo

“derecho de estructura compleja y de naturaleza fundamental por su conexión directa e inmediata con las garantías de derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la CE (integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo), que tiene su principal formulación en el art. 19 LOVG”. Sin embargo es menester que para su desarrollo efectivo se establezcan nuevos métodos de coordinación entre los organismos tanto públicos como privados que operan en este campo.

Especial mención merece dentro de este grupo de medidas, la Ayuda social, la norma que la regula es insuficiente para dar una respuesta adecuada y merecida al colectivo más deprimido de todas las víctimas de la violencia de género, el que no tiene independencia económica, por lo que han vivido ellas y sus hijos y/o familiares minusválidos dependiendo del agresor, y además, por lo general, con una formación profesional mínima o inexistente, por lo que sus posibilidades de encontrar empleo sin una promoción especial son nulas.

Nos encontramos, por tanto, con una medida de compromiso, ya que el legislador no pretende solucionar de forma definitiva el problema vital de la subsistencia de la víctima, sino que sólo abona una cantidad a tanto alzado para cerrar después la puerta a cualquier otra solución. Si nos detenemos en el precepto podemos observar cómo uno de los requisitos indispensables para poder acceder a la prestación es que el Servicio de Empleo correspondiente, que es en definitiva el que debe luchar por la recolocación de la víctima, la califique de irrecolocable, emitiendo al efecto un certificado. De esta forma, la víctima ya calificada de irrecolocable percibirá una indemnización social por su grave situación, y nuestro trabajo con ella habrá terminado.

Este colectivo necesita una solución definitiva a su situación, que no se la puede dar en solitario la Ayuda Asistencial, por lo que conviene revisar el requisito de irrecolocabilidad con el convencimiento de que utilizando los recursos humanos, económicos, sociales, políticos y jurídicos adecuados no es imposible insertar laboralmente a nadie, sólo es necesario darle un tratamiento individualizado con el apoyo de la administración pública y tener verdadero interés en conseguirlo. Sólo podríamos encontrar un obstáculo: la salud de la víctima, y entonces deberíamos acudir a las prestaciones de Seguridad Social, para el caso de invalidez permanente.

En conclusión, no es adecuado que el legislador deje sin resolver el problema de la supervivencia del colectivo más deprimido de la violencia de género, por lo que es menester emprender programas especiales de inserción profesional de este grupo,

promocionando además el empleo de estas mujeres en las empresas ya creadas en la zona geográfica de actuación o promocionando la creación de otras expresamente para ello.

Por ello, la ayuda asistencial puede ser un apoyo necesario para las víctimas en un momento inicial de su independencia, pero no es una solución definitiva a su precariedad y su percepción no puede quitarles el derecho a que los organismos especializados de empleo promocionen su formación y luchen por su inserción laboral hasta conseguirlo.

9.^a Los métodos expuestos en la conclusión anterior, al encontrarse más cerca del fin que perseguimos, resultan más eficaces. No obstante, ha de manifestarse una cierta perplejidad por el hecho de que una Ley como la de protección contra la violencia de género –con pretensión manifiesta y expresa de carácter integral–, sabedora –y promotora– de la importancia de la inserción laboral y profesional del colectivo protegido, no haya previsto de modo expreso y concreto la creación de uno o varios programas de empleo específicamente destinados a las mujeres víctimas de violencia de género, en los que todos los esfuerzos se congreguen con tal propósito, y que sean desarrollados por personal especialmente formado y cualificado en esta materia.

La vía para iniciar esta especialización se encuentra abierta a través de la Iniciativa EQUAL, mediante la cual el Estado español debe establecer como Área Temática “*la inserción en el mercado de trabajo de las mujeres víctimas de violencia de género*”, que permita concentrar todos los esfuerzos de los participantes de las agrupaciones de desarrollo en este único tema, lo que resultará más eficaz que la actuación desarrolla -por ahora- de inclusión de este colectivo en el general de *colectivos desfavorecidos*.

Por el mismo criterio, los Talleres de Inserción Laboral deben contener una modalidad concreta relativa a la acción de “*integración laboral de las mujeres víctimas de violencia de género*”, que impida la dispersión de recursos y esfuerzos, concentrándolos a este fin concreto, que quedará desdibujado con la mera adición indiferenciada a “*otros colectivos desfavorecidos*”.

10.^a Tras haber examinado el tratamiento del derecho a la asistencia social integral de las mujeres víctimas de la violencia de género en el régimen jurídico estatal (LOIVG) y autonómico (leyes autonómicas de protección de las víctimas de la violencia de género), puede concluirse que forman parte de su contenido las siguientes prestaciones: información, atención psicológica, apoyo social y seguimiento de las reclamaciones de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género; asimismo, apoyo educativo a la unidad familiar, formación preventiva en los valores de igualdad, apoyo a la formación e inserción laboral y otras cuestiones más directamente relacionadas con la coordinación y evaluación de la eficacia de tales medidas entre los organismos públicos competentes en su prestación, particularmente las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. Además, han sido previstos otros derechos y prestaciones a favor de las mujeres víctimas de la violencia de género, no sin algunas diferencias en los términos concretos de su reconocimiento en las leyes autonómicas: el derecho preferente de acceso a viviendas de protección oficial y, en el caso de las personas mayores, a residencias públicas; el derecho a obtener una ayuda económica en caso de acreditada imposibilidad de inserción laboral; el servicio de teleasistencia móvil; los dispositivos de acogida y alojamiento temporal (centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados); y la elaboración de programas de empleo específicamente destinados a las mujeres víctimas de la violencia de género.

11.^a Asimismo, puede concluirse que el régimen jurídico de la protección social a las mujeres víctimas de la violencia de género desarrollado en algunas Comunidades Autónomas, concretamente en la Comunidad de Madrid, no sólo ha desarrollado los principios y prestaciones marcados por la LOIVG, sino que en alguna cuestión particular como la ayuda económica (art. 81.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid) ha dado lugar a una regulación manifiestamente contradictoria con lo dispuesto en el texto legal estatal.

12.^a Si situamos nuestra reflexión en un plano más general, teniendo en cuenta algunas de las normas más importantes elaboradas recientemente en el terreno de las políticas sociales –como, por ejemplo, la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (*BOE* del 15), o el proyecto de ley orgánica de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, actualmente en trámite de aprobación en el Senado–, puede haber llegado el momento de suscitar una reflexión detenida acerca de la elaboración de una ley básica que fije los mínimos de los servicios sociales en todo el Estado, aunque ello suponga irremediablemente afrontar de nuevo la cuestión competencial en el ámbito de los servicios sociales (arts. 148.1.20 y 149.1.1.^a CE). No obstante, tal y como se ha comprobado a lo largo del análisis del régimen jurídico estatal y autonómico referido a la protección social de las mujeres víctimas de la violencia de género, puede afirmarse que la legislación autonómica ha dado cumplimiento efectivo a los principios marcados por la LOIVG en la organización de los servicios sociales especializados de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral de las mujeres víctimas de la violencia de género.