



Dos años de Ley Integral contra la violencia de género: logros y desafíos

LO 1/2004 DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

D E R E C H O
E S P A Ñ O L

POR MARÍA DURAN FEBRER.

Abogada.

Directora de la Revista Jurídica
de Igualdad de Género *Themis*.

Ex-presidenta de la Asociación
de Mujeres Juristas Themis.

Ex-secretaria de European
Women Lawyer's
Association.

1. INTRODUCCIÓN

La violencia de género es la manifestación extrema de la desigualdad entre hombres y mujeres. Partiendo de esta premisa, cabe formular la pregunta ¿Por qué si la Constitución Española de 1978 establece la Igualdad como un Valor Superior del Ordenamiento Jurídico, como un Derecho Fundamental y como un Principio General, la desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres sigue siendo aceptada con normalidad?

Desde el movimiento feminista, el esfuerzo por erradicar la violencia de género es una prioridad, cuando el derecho a la vida y a la integridad de las mujeres no está garantizado, la igualdad entre hombres y mujeres es un espejismo.

Un importante sector feminista¹ consideró la necesidad de elaborar una ley global contra la violencia de género, que aportara instrumentos jurídicos dirigidos a modificar la estructura patriarcal de la sociedad, que reconociera derechos que permitieran a las mujeres cesar la convivencia con la pareja violenta, que ordenara tanto los procesos de intervención profesional en la erradicación de la violencia de género, como los procedimientos judiciales para evitar, en lo posible, la victimización secundaria.

La necesidad de ordenar la materia y establecer un marco de asistencia y protección para todas las mujeres que sufrieran violencia de su pareja², con independencia de cual fuera su lugar de residencia o sus circunstancias personales, era otro objetivo que sólo podía cumplirse con una Ley Integral contra la violencia de género, de ámbito estatal.

La polémica sobre la necesidad de una Ley Integral, surge, inicialmente, desde

1

La Red Feminista de Organizaciones de Mujeres contra la Violencia de Género
www.redfeminsita.org

2

Aunque desde el movimiento feminista se planteó en todo momento una ley contra toda forma de violencia de género, la visibilidad de la violencia de género en la pareja, de la que la sociedad se había hecho consciente gracias al movimiento feminista, junto con la persistencia de los roles de género, obligaban a plantear medidas concretas para las víctimas de violencia conyugal.



3

Las asociaciones de mujeres españolas estuvieron reivindicando una Ley Integral contra la violencia hacia la mujer desde el año 1991, desde que tuvieron conocimiento de la existencia de la Ley 54/1989 de Puerto Rico “*Para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*”, ésta fue la primera ley que contemplaba una definición detallada de violencia doméstica, así como medidas sociales, policiales, civiles y penales, incluyendo las ordenes de alejamiento. En el año 1993 una representante de la **Asociación de Mujeres Juristas Themis presentó al Congreso Estatal de Mujeres Abogadas** una propuesta de resolución para la creación de una comisión que elaborara de un estudio legislativo de una ley global contra la violencia doméstica que contemplara medidas civiles penales y administrativas.

4

Presentó la Proposición de Ley la entonces diputada D^a Micaela Navarro Garzón.

5

La Resolución A 4-250/1997 del Parlamento Europeo sobre “Tolerancia Cero” en el apartado 5º invita a los Estados miembros a introducir una legislación específica dirigida a proteger a las víctimas de violencia basada en su pertenencia al sexo femenino, en el Derecho Penal, en el Derecho de Familia e introducir las disposiciones específicas contra el hostigamiento a la mujer. **La Recomendación de la Conferencia de Colonia**, organizada por la Comisión Europea el 29 y 30 de Marzo de 1999, que preconiza la prevención de la violencia en el ámbito familiar, recomendando el alejamiento inmediato del violento.

6

El informe final del Grupo de expertos en medidas para combatir la violencia contra las mujeres (EG-S-VL) del Consejo de Europa de Junio de 1997. **La Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 15 de Marzo de 2000**, que recomienda el aislamiento de los agresores del domicilio familiar y medidas destinadas a garantizar la protección de las mujeres y a contribuir a que las víctimas obtengan una tutela jurídica eficaz.

7

En materia de publicidad se amplía el concepto de publicidad ilícita a la utilización del cuerpo de la mujer cuando no tenga relación con el objeto que se publicita.

8

Artículo 149.1, 1º de la Constitución Española.

9

Las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 206/1997, de 27 de noviembre y la nº 239/2002, de 11 de diciembre, especifican que **cuan-do la Constitución impone compromisos a los Poderes Públicos, lo hace a cada uno de ellos, en el ámbito de sus respectivas competencias.**

10

La Exposición de motivos indica:

“En la realidad española, las agresiones sobre las mujeres tienen una especial incidencia, existiendo hoy una mayor conciencia que en épocas anteriores sobre ésta, gracias en buena medida, al esfuerzo realizado por las organizaciones de mujeres en su lucha contra todas las formas de violencia de género. Ya no es un delito invisible, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social”.

11

El Observatorio se constituyó y la vicepresidencia y cuatro vocalías son para las asociaciones de mujeres.

distintos sectores sociales: las asociaciones de mujeres³, los Organismos de Igualdad Autonómicos, los Institutos Universitarios y la Comisión de Mujeres Abogadas de los Colegios; todo ello genera una reivindicación social que va mas allá de las originarias fuentes vindicadoras.

La proposición de Ley Integral contra la violencia de género que presentó el Grupo Parlamentario Socialista⁴ el 16 de diciembre de 2001 tuvo, en la toma en consideración, los votos favorables de todos los grupos parlamentarios, salvo el Partido Popular. Esta Proposición de Ley fue el antecedente inmediato de la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, aprobada por unanimidad tanto en el Congreso como en el Senado.

La LO 1/2004, que fue elaborada siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea⁵ y del Consejo de Europa⁶, ha supuesto un salto cuantitativo y cualitativo al proveer al Estado Español de una herramienta jurídica compleja, para combatir la violencia de género en la pareja.

Esta Ley se sostiene en tres pilares:

Los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito de la pareja, como pueden ser los derechos laborales y funcionariales, de asistencia jurídica gratuita, de atención social y acceso preferente a la vivienda de protección oficial y residencias públicas para personas de tercera edad.

Medidas dirigidas a modificar la estructura patriarcal de la sociedad, como son las de educación, sensibilización, prevención y contra la publicidad discriminatoria⁷.

Medidas penales y judiciales orientadas a la concreción de la sanción de la violencia contra la mujer y a la minimización del efecto de la victimización secundaria que se deriva de la actuación de la Administración de Justicia.

Esta Ley obliga a todos los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, pues su naturaleza de legislación básica⁸ junto con el carácter estructural de la vio-

lencia de género, exige la implicación, programas, presupuestos y recursos humanos de todos los poderes públicos⁹.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUJERES EN LAS INSTITUCIONES CREADAS POR LA LEY INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Las asociaciones de mujeres han sido determinantes en la visibilización de la violencia de género, en la atención a las víctimas, y en evidenciar la necesidad de una Ley Integral contra la violencia de género. Ha sido un logro de las mismas, conseguir incorporar esta reivindicación en la agenda política y que el PSOE aceptara la iniciativa y el Gobierno de España presentara el Proyecto al Parlamento¹⁰.

La Ley contempla la participación de las asociaciones de mujeres en los órganos colegiados como el *Consejo Escolar del Estado* y el *Observatorio Nacional de Violencia sobre la mujer*¹¹ y les otorga legitimidad procesal para la interposición de acciones de cesación y/o rectificación de la publicidad ilícita.

Las asociaciones de mujeres, participan en la Comisión del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la violencia contra la mujer.

Desde que tuvo lugar la entrada en vigor de la Ley, las asociaciones de mujeres han intervenido en los cursos de formación continua de la policía, judicatura y abogacía, explicando la violencia de género a partir de su experiencia cotidiana, aportando una perspectiva de género.

Las asociaciones de mujeres son conscientes de que la aplicación de la Ley depende de que en las agendas políticas se mantenga vigente la problemática de la violencia de género, para el movimiento asociativo la ley es un rellano en la escalera de erradicación de este tipo de violencia.

3. LA DIFICULTAD DE EVALUAR UNA LEY CON MENOS DE DOS AÑOS DE IMPLANTACIÓN TOTAL

Evaluar una ley es de por si una ardua tarea, pero si se trata de una ley que entró en vigor en dos tiempos, el 29 de Enero y el 29 de Junio de 2005, que en su to-



talidad lleva algo más de un año de aplicación, las conclusiones a las que se puede llegar, son muy provisionales.

Valorar la aplicación de la Ley desde su promulgación supone verificar si los derechos fundamentales a la vida, integridad y libertad de las mujeres están garantizados con mayor eficacia que antes de la promulgación de la Ley, si las mujeres que padecen violencia por parte de su pareja, pueden cesar la relación con la persona violenta, sin exponerse ellas o sus hijas e hijos, a una mayor precariedad que la que tenían conviviendo con el violento.

La valoración de esta Ley se centra en tres líneas de análisis:

1

A que criterios doctrinales, reconocidos internacionalmente, en la erradicación de la violencia de género, responde esta Ley.

2

Cuál ha sido el posterior desarrollo que ha tenido la Ley.

3

Las principales dificultades en la implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Una vez ponderada su aplicación, las personas que lean esta reflexión, deberían haberse formado una opinión respecto de varias cuestiones:

I

¿Cómo fue percibida esta Ley por los hombres y por las mujeres?, ¿Ha cambiado en algo su percepción a lo largo de estos dos años?

II

¿Cómo ha incidido en la vida de los hombres y las mujeres, la aplicación de esta Ley?

III

¿Ha modificado en algo la jerarquía existente entre hombres y mujeres?

IV

¿Las mujeres y los hombres tienen más igualdad de oportunidades ahora que antes de la publicación de la Ley?

Criterios doctrinales para la erradicación de la violencia que se deducen de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

El primer criterio necesario para que una ley sea eficaz y eficiente en la erradicación de la violencia de género es **la centralidad de la mujer**. Las mujeres deben ser el núcleo a partir del cual se articulen las proposiciones jurídicas, enfocadas a una doble vertiente, de prevención general de la violencia de género y medidas explícitas que aseguren que la mujer pueda cesar la relación violenta, con seguridad y garantía de poder ejercer sus derechos individuales.

Cualquier medida que pretenda ser efectiva para la eliminación de la violencia de género ha de partir de la centralidad de la mujer, ya que son las mujeres las destinatarias y víctimas de este tipo de violencia. Desde la centralidad de la mujer se evidencian las prioridades para restaurar a la mujer en su estatuto de ciudadanía, para ello es necesario tener en cuenta los distintos modos en que los hombres y las mujeres son socializados, el mayor valor que se da a las actividades consideradas masculinas y la falta de reconocimiento de autoridad a las mujeres, consecuente con lo anterior, lo que hace falta para dotar a las mujeres de autonomía y empoderamiento.

Si los Poderes Públicos tienen el deber de remover los obstáculos que impiden o dificultan la igualdad¹², la lógica impone que sean las necesidades que tienen las mujeres para salir de la violencia o para prevenirla, el eje a partir del cual se articulen las medidas concretas que le posibilitarán el cese de la misma.

La centralidad de la mujer obliga a tener en cuenta si las medidas que se adoptan perpetúan los roles tradicionales o aproximan a las mujeres y a los hombres a la igualdad real; se sustenta en la perspectiva de género como herramienta metodológica, que permite realizar un análisis de la realidad, teniendo en cuenta las reglas de conducta masculinas y femeninas socialmente impuestas.

Los derechos reconocidos en la LO 1/2004, de 28 de Diciembre, son para

todas las mujeres víctimas de violencia de género en la pareja, con independencia de sus circunstancias personales, y ello tiene gran importancia en España ya que los derechos también se reconocen a las mujeres víctimas que, siendo inmigrantes, no tienen regularizada su residencia en España¹³.

Desde esta centralidad crea nuevos tipos penales de amenazas y coacciones y la agravante de género en aquellos supuestos en los que las mujeres tienen un mayor riesgo de ser violentadas.

La agravante de género cumple, entre otras, tres funciones:

- Penológica, al sancionar con mayor intensidad a quien se aprovecha de la situación estructural de desigualdad de las mujeres.
- Pedagógica, al explicitar que cualquier forma de violencia contra la mujer está prohibida.
- Protege bienes jurídicos individuales y colectivos. Además de proteger la vida, integridad, libertad o seguridad de la víctima, sanciona la vulneración del orden constitucional al ser la igualdad y no discriminación por razón de sexo derechos fundamentales.

Los nuevos tipos penales de violencia intimidatoria contra la mujer, están justificados por el daño social objetivo¹⁴, criterio éste que parece no ser compartido por una parte de la Judicatura que han presentado diferentes cuestiones de inconstitucionalidad, algunas de las cuales ya han sido admitidas a trámite por el Tribunal Constitucional.

España no es el único país europeo que incorpora a su Ordenamiento Criminal tipos penales de violencia contra la mujer, el Código Penal Sueco en el título “*Delitos contra la libertad y la Paz*” establece en la Sección 4.c un tipo penal denominado “*Grave violación de la integridad de la Mujer*”, en el que el sujeto activo es el hombre y el sujeto pasivo es la esposa, ex-esposa, conviviente o ex-conviviente.

La experiencia de Suecia que desde 1998 viene aplicando este tipo penal, ha demostrado que el tipo penal cumple las siguientes funciones:



12

Artículo 9.2 de la Constitución Española.

13

El artículo 17 garantiza los derechos previstos en esta ley a todas las mujeres que sufren violencia de su pareja.

14

Como señala la Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, D^a Inmaculada Montalbán Huertas, en un artículo publicado en EL PAÍS titulado “Violencia de género y constitución” *La llamada dañosidad objetiva de la conducta es uno de los presupuestos que se ha venido exigiendo para estimar justificada la agravación de las penas.*

15

Se ha detectado una mayor benevolencia en las resoluciones judiciales en las que la víctima es la esposa o conviviente que cuando la víctima es otro pariente o allegado, siendo el desafío actual una mayor formación y especialización de la judicatura.

16

La crítica a la inclusión de la expresión “*personas de especial vulnerabilidad que convivan con el autor*” no impide que quien suscribe este artículo, conozca que dada la composición del Parlamento en el momento de la promulgación de la Ley, la disyuntiva estaba en que o bien desaparecían los tipos y las agravantes penales o se incluía esta cláusula, que hubiera tenido mejor ubicación en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

17

La Exposición de Motivos hace referencia a la Declaración de Naciones Unidas y el artículo 1.2 indica que la finalidad de las medidas es prevenir, sancionar y erradicar la violencia y prestar asistencia a las víctimas.

18

Indica la Relatora:

“22. *La violencia contra la mujer en la familia plantea la cuestión doctrinal de la responsabilidad del Estado por el acto de particulares. La doctrina guarda relación con la igualdad y la igual protección y por último la violencia doméstica es una forma de tortura y debe tratarse como tal.*

23. *El principio de la debida diligencia está siendo reconocido en el plano internacional. De conformidad con el artículo 4 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, los Estados deben proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y conforme a la legislación nacional castigar todo acto de violencia contra la mujer ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”.*

19

La Sentencia de 29 de Julio de 1998, Caso Velásquez Rodríguez, se refiere a la **Debida Diligencia** y revela:

“Un hecho ilícito violatorio de los Derechos Humanos que inicialmente no resulte imputable directamente al Estado, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la **debida diligencia** para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

El Estado está en el deber jurídico de prevenir razonablemente las violaciones de los Derechos Humanos, de investigar seriamente, con los medios a su alcance, las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación (...)”.

Esta obligación entraña el deber de los Estados Partes de organizar los servicios gubernamentales y, en general todas las estructuras de poder público de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno disfrute de los derechos Humanos”.

- la primera, dirigida al sujeto activo: visibiliza que la violencia contra la mujer está totalmente prohibida,
- la segunda, dirigida al poder político: objetiva las estadísticas,
- y finalmente permite el examen de la acción judicial en los casos de violencia contra la mujer¹⁵.

Dentro de una coherente estructura de esta Ley, que reconoce la discriminación estructural que sufren las mujeres, surge la discordancia de la equiparación de la protección penal de las mujeres a las *personas de especial vulnerabilidad que convivan con el autor*. Sin cuestionar que las personas que tengan una especial vulnerabilidad tienen que ostentar una mayor protección penal, la inclusión en esta Ley, presupone una equiparación de las mujeres con personas especialmente vulnerables, lo cual es incierto, las circunstancias históricas han colocado a las mujeres en situaciones de vulnerabilidad, lo que no es lo mismo que ser una persona vulnerable, son las relaciones de género, que permanecen casi inalteradas a pesar de la instauración de la Democracia, las que colocan a las mujeres en una situación de mayor riesgo de sufrir violencia¹⁶.

La segunda directriz que se desprende de la Ley¹⁷ es la **Debida Diligencia**, concepto doctrinal en el que se sostiene la *Declaración 47/104/1993 de 20 de diciembre, sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* de la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Recomendación 19/1992 del Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se refiere por primera vez a la Debida Diligencia en el apartado noveno, indicando:

“*En virtud del Derecho Internacional y de pactos específicos de Derechos Humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan las medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”.*

Esta recomendación sirvió de documento preparatorio de la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones

Unidas que proclamó la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*.

El artículo 4 apartado c) de la Declaración indica:

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. Con este fin deberán:

c. Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares.

Los Informes de la Relatora Especial de Naciones Unidas para la Violencia de Género de 1996, 1998 y 2003, nuevamente inciden en la debida diligencia que han de observar los estados en la eliminación de la violencia contra la mujer¹⁸.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en distintas resoluciones sobre la debida diligencia que han de observar los Estados¹⁹.

La debida diligencia comprende **tomar medidas eficaces para prevenir los abusos, investigar éstos cuando se producen, perseguir a los presuntos autores y hacer que comparezcan ante la justicia en procedimientos imparciales, así como garantizar una reparación adecuada, incluidas una indemnización y el resarcimiento**. También significa garantizar que se hace justicia sin discriminación de ningún tipo.

La debida diligencia exige más que la promulgación de prohibiciones formales, implica la prevención eficaz para impedir que se produzcan los actos criminales y emplear todos los medios legales, políticos, administrativos y culturales para promover la protección de los derechos humanos, y asegurar que toda violación sea considerada y tratada como un acto ilícito que puede dar lugar al castigo de los responsables, y a la obligación de indemnizar a las víctimas de violencia y a proporcionar dicha indemnización.



La LO 1/2004 afronta la debida diligencia con la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, la especialización del Ministerio Público, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de Género, el Observatorio contra la Violencia de Género y la función de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el control del cumplimiento de las órdenes de protección y medidas de seguridad.

Las Disposiciones adicionales que modifican otras leyes, son también una expresión de la debida diligencia del Estado, esta ley hubiera sido *papel mojado*, de haber tenido que esperar que todas las leyes que se ven afectadas, hubieran sido modificadas posteriormente, ello ha permitido incorporar a las distintas leyes las adiciones o reformas, lo cual repercute directamente en su inmediata aplicación.

El tercer concepto doctrinal aplicado es *la Restitución del Proyecto de Vida* de las mujeres que han sido víctimas de violencia por parte de su pareja.

La violencia de género no sólo causa lesiones, graves daños físicos y psíquicos a sus víctimas, sino que quiebra su proyecto de vida.

La mujer víctima había realizado un aprendizaje y desarrollado unas habilidades que le permitían desarrollar unas expectativas sobre su vida profesional, personal y social con una posibilidad razonable de llevarlas a cabo. Este era su proyecto de vida.

El Proyecto de vida de una persona es de una gran complejidad, sin embargo, en líneas generales puede afirmarse que se basa en tener salud, disponer de un trabajo que confiera autonomía y las relaciones humanas que ayuden al crecimiento personal.

La violencia de género consigue que la víctima se quede indefensa frente al agresor y se caracteriza por un proceso continuado que se inicia con actitudes socialmente toleradas, incrementándose paulatinamente en el tiempo. Así la víctima padece un dolor y sufrimiento emocional que comienza con la confusión y la duda, sigue con la renuncia y la anulación personal, hasta llegar a padecer un intenso temor frente al maltratador que genera indefensión. El comportamiento despreciativo hacia la mujer, los ataques verbales persistentes con-

tra la autoestima, el limitar, y otras veces prohibir, que se relacione con sus parientes o amistades, el control del dinero, las acusaciones repetidas de infidelidad y de culpabilidad, unido a los ataques a la integridad física y sexual de la mujer o de los y las hijas, quiebran su proyecto de vida.

Son de tal magnitud las consecuencias de la violencia, que la Organización Mundial de la Salud ha publicado dos Informes sobre la influencia de la violencia en la salud, siendo el último de ellos dedicado exclusivamente a la denominada violencia doméstica; ambos documentos describen cómo las consecuencias de la violencia doméstica afectan gravemente a la salud y al bienestar de la comunidad. Vivir con un violento perjudica a las mujeres hasta hacer desaparecer su autoestima y habilidades para desenvolverse en el mundo. Las mujeres que conviven con un violento tienen un alto riesgo de padecer depresión, dolores crónicos y suicidarse.

En general las consecuencias del maltrato conyugal sobre la salud persisten largo tiempo después de que haya cesado la violencia, tiene un permanente impacto en el estado físico y mental y suelen aparecer síntomas de enfermedades diversas de forma acumulativa, con muchas probabilidades de una reducción cuantitativa del tiempo de vida de la mujer.

El impacto en los y las niñas que son testigos de la violencia familiar deriva en un elevadísimo riesgo de padecer problemas emocionales y conductuales incluyendo anorexia, depresión, bajo rendimiento escolar y baja autoestima.

La violencia de género afecta también a la autonomía de la mujer y más concretamente al mantenimiento del puesto de trabajo. El maltrato no se limita al hogar, el hostigamiento a la víctima en su centro de trabajo incluye todo tipo de comportamientos que influyen en la habilidad de una persona para hacer su trabajo. El violento suele vigilar, seguir y acosar mediante llamadas telefónicas o con su presencia física en el centro de trabajo de la esposa, compañera o novia, lo que algunas veces continua después de que haya finalizado la relación.

Muchas veces las mujeres maltratadas se ven obligadas a dejar su casa y refugiarse en un centro de acogida o en casa de pa-

20

La doctrina de la reparación del daño al proyecto de vida, viene establecida en las Sentencias de 27 de Noviembre de 1998 y 10 de Enero de 1999 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, el Caso Loyaza Tamayo. Indica la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

148. El "proyecto de vida" se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte.

149. En el caso que se examina, no se trata de un resultado seguro, que haya de presentarse necesariamente, sino de una situación probable —no meramente posible— dentro del natural y previsible desenvolvimiento del sujeto, que resulta interrumpido y contrariado por hechos violatorios de sus derechos humanos. Esos hechos cambian drásticamente el curso de la vida, imponen circunstancias nuevas y adversas y modifican los planes y proyectos que una persona formula a la luz de las condiciones ordinarias en que se desenvuelve su existencia y de sus propias aptitudes para llevarlos a cabo con probabilidades de éxito.

150. En tal virtud, es razonable afirmar que los hechos violatorios de derechos impiden u obstruyen seriamente la obtención del resultado previsto y esperado, y por ende alteran en forma sustancial el desarrollo del individuo. En otros términos, el "daño al proyecto de vida", entendido como una expectativa razonable y accesible en el caso concreto, implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable. Así, la existencia de una persona se ve alterada por factores ajenos a ella que le son impuestos en forma injusta y arbitraria, con violación de las normas vigentes y de la confianza que pudo depositar en órganos del poder público obligados a protegerla y a brindarle seguridad para el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus legítimos intereses.

21

La Ley hace recaer en la Orden de Protección o al Informe del Ministerio Fiscal, el título para tener acceso a los derechos sociales, no obstante debería haberse admitido otros medios de prueba a los efectos de acreditar que es víctima de violencia de género en la pareja, analógicamente la Jurisprudencia del TS. Ha reconocido que las personas inmigrantes tienen otros medios de prueba además de los tasados en la Ley, para acreditar el arraigo.

22

Esta constatado que los permisos por maternidad y las excedencias para el cuidado de personas dependientes, repercuten negativamente en las mujeres, algunas veces han sido causa de despido y en la mayoría han sido un obstáculo para el ascenso, a pesar de que la aspirante cumpla todos los requisitos.

23

En USA y en parte de Europa ha surgido dentro del sector empresarial una red denominada *Alianza Empresarial Corporativa* que tiene entre sus fines, dar la asistencia necesaria a las empleadas víctimas de violencia y al mismo tiempo publicitar que la empresa esta en contra de la violencia de género.

24

Artículo 19.

rientes o allegados, en otras ocasiones el violento las intimida hasta tal punto, que solicitar judicialmente el uso del domicilio familiar, incrementa el riesgo de ser nuevamente agredidas. En todos estos supuestos la mujer pierde el uso de la que fuera su residencia. Si la víctima es una mujer de edad avanzada, la posibilidad de cesar la relación violenta dependerá de la posibilidad de encontrar otro lugar donde vivir.

La violencia de género rompe cualquier proyecto de vida hasta modificar las condiciones de existencia de la mujer. Las alteraciones del entorno objetivo de la víctima y la relación de ésta con aquel, se prolongan en el tiempo mucho más allá del momento del cese de la situación violenta, privando a la mujer de afectos y satisfacciones que le permiten disfrutar de la vida y la dotan de sentido²⁰.

Estas modificaciones de las condiciones de existencia deben ser reparadas, pero las indemnizaciones por los daños materiales, morales y las lesiones y secuelas no son suficientes para restituir el proyecto de vida, por esto la Ley Integral reconocer derechos sociales en el campo de la salud el trabajo y la vivienda, siendo especialmente relevantes los derechos laborales y funcionariales reconocidos en esta Ley a las mujeres víctimas de violencia de género²¹.

La cuestión que, a dos años vista, cabe plantear es si se han creado las condicio-

nes para el ejercicio de estos derechos sociales, si las mujeres que han sido víctimas de violencia conyugal, han arriesgado su puesto de trabajo, por ejercer los derechos laborales previstos en esta Ley. Todavía es pronto para hacer pronunciamientos sobre si estas medidas tienen un efecto no deseado²² por el legislador, hasta ahora los sindicatos han firmado algunos convenios, sobre todo en grandes empresas, en las que se recogen los derechos laborales recogidos en esta Ley.

Los derechos laborales de las mujeres víctimas de violencia de género forman parte de la llamada *responsabilidad social de las empresas*, y es en este contexto donde hay que situar el nuevo paradigma²³.

Desarrollo reglamentario de la LO 1/2004.

Para hablar del desarrollo de esta Ley hay que diferenciar entre las medidas cuyo desarrollo compete a la Comunidades Autónomas y aquellas que son competencia de la Administración central del Estado.

El Título VIII de la Constitución Española establece un reparto de competencias en función de la organización territorial, reserva al Estado la *Legislación básica* sobre las materias que afectan a los Derechos Fundamentales y las

Comunidades Autónomas deben respetar estas Normas en su desarrollo

Las Instituciones centrales del Estado han de garantizar que cualquier persona, que tenga establecido su domicilio en cualquier Comunidad Autónoma, tendrá garantizada la igualdad en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.

Para regular este mínimo común a todas la Comunidades Autónomas, que garantice pleno disfrute del Derecho a la Vida y a la Integridad Física y Moral de las mujeres, la LO 1/2004 tiene naturaleza de *Legislación Básica*, en consecuencia las Comunidades Autónomas han de regir sus ordenamientos sobre la materia partiendo de esta legislación.

Entre las medidas de la LO 1/2004 que se consideran legislación básica, está el Capítulo I del Título II “*Derecho a la Información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita*”, regulado en los artículos 17 a 20 de la Ley.

El artículo 17 establece la garantía de los derechos de las víctimas, el 18 regula el derecho a la información y el artículo 20 establece las condiciones para tener derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El Derecho a la asistencia social integral²⁴ es una materia competencia son de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, por ello la Ley se limita a enunciar los requisitos mínimos que tiene que tener esa asistencia integral.

Indica la ley que debe haber servicios sociales de atención, emergencia, apoyo y acogida y de recuperación integral. La atención debe ser multidisciplinar e implica:

- a) Información a las víctimas.
- b) Atención psicológica.
- c) Apoyo social.
- d) Seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer.
- e) Apoyo educativo a la unidad familiar.
- f) Formación preventiva en los valores de igualdad, desarrollo personal, adquisición de habilidades en la resolución pacífica de conflictos y apoyo a la formación e inserción laboral.





Los y las menores que convivan con la mujer asistida, tienen derecho a la asistencia social integral y a la escolarización inmediata si la mujer bajo cuya guarda estén, se ha visto obligada a cambiar de ciudad.

Para que las Comunidades Autónomas puedan adecuar sus recursos sociales²⁵ al contenido del artículo 19, la Disposición Adicional Decimotercera prevé la creación de un Fondo a cargo del Estado al que pueden acceder las Comunidades Autónomas²⁶.

Tener naturaleza de legislación básica significa que las Comunidades Autónomas pueden ampliar estos derechos, así diferentes Comunidades Autónomas²⁷ han ampliado la asistencia jurídica gratuita a todas las víctimas de violencia doméstica.

Las Comunidades Autónomas también han legislado, en función de sus competencias, en materia de prevención de la violencia sexista y asistencia a las víctimas, hasta este momento tienen aprobadas leyes específicas contra la violencia, Castilla la Mancha, Canarias, Navarra, Cantabria y Madrid y tratan el tema dentro de las leyes de Igualdad, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Galicia, Euskadi y Baleares.

La Ley establecía la posibilidad que en el año siguiente a la publicación de la Ley, las Comunidades Autónomas realizarán un diagnóstico conjunto con las Administraciones Locales, sobre el impacto de la violencia de género en su Comunidad. Este diagnóstico no ha sido realizado por la mayor parte de Comunidades Autónomas.

Respecto al desarrollo reglamentario de la normativa del Estado cabe hacer referencia, por la importancia que han tenido:

- a) La designación de la Delegada Especial contra la Violencia.
- b) La designación de la Fiscal delegada de Sala contra la Violencia de Género y la creación de secciones especializadas en todas las Fiscalías.
- c) La puesta en marcha del Observatorio de Violencia sobre la Mujer.

Por otra parte, tanto la Fiscalía General del Estado, como el Consejo General del Poder Judicial han dictado Instrucciones para optimizar la puesta en marcha de la Ley.

La Secretaría de Estado de Seguridad dictó la Instrucción 15 para garantizar a todas las mujeres inmigrantes que estén irregularmente en España, la posibilidad de denunciar la violencia que les infiere su pareja, sin que por ello corran el riesgo de ser expulsadas. Esta Instrucción les concede un plazo de dos meses para solicitar la residencia legal por causas humanitarias.

No obstante la importancia de lo anterior, ha sido el RD 1.452/2005 que desarrolla las ayudas del artículo 27 de la LO 1/2004 el que mas importancia tiene para las mujeres que sin tener expectativas ni posibilidades de acceder a un trabajo remunerado, tienen la posibilidad de cesar la convivencia con el violento, del que dependen económicamente.

El RD 1.452/2005 reconoce a las mujeres que careciendo de recursos económicos, no tienen expectativas de acceder a un empleo, en función de su edad o circunstancias personales o familiares, el derecho a las ayudas que oscilan entre 6 y 24 meses de subsidio de desempleo.

Si a las ayudas del artículo 27 se le une la llamada Renta Activa de Inserción, para las víctimas de violencia doméstica²⁸ con posibilidades de encontrar un trabajo, aunque los recursos económicos puestos a la disposición de las víctimas son limitados, ello permite garantizar unos ingresos mínimos para iniciar una nueva vida.

Las principales dificultades en la implantación de los juzgados de violencia sobre la mujer.

La implantación de los Juzgados de Violencia sobre la mujer no ha estado exenta de polémica, tanto en lo que se refiere a los Juzgados exclusivos, creados *ad hoc*, como aquellos denominados compatibles y que tienen atribuidas las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer además de otras generales.

Aunque algunas asociaciones de la magistratura manifestaron sus reservas, lo cierto es que desde que están en vigor, la actividad de estos Juzgados ha sido muy intensa, lo que de por si da fe de la necesidad de los mismos. Otra cuestión distinta es si la finalidad de evitar o disminuir la victimización secundaria se ha conseguido, contrastada la corta experiencia en Juzgados de diferentes ciudades, parece ser que hay mas sensibilidad en aquellos Juzgados que el o la titular eligió esta especialización, que en aquellos cuyos titulares no optaron voluntariamente por este destino.

No siempre la realidad responde a las expectativas, sin embargo, no es este el caso de los Juzgados de violencia sobre la mujer, la agilidad en la resolución de los asuntos ha sido una constante, basta ver las estadísticas de los tres primeros meses del 2006 del Consejo General del Poder Judicial²⁹.

Desde que entraran en vigor los Juzgados exclusivos y los especializados, la interpretación que tiene que hacerse de determinados artículos de la LO 1/2004 de 28 de diciembre, y las dudas sobre las competencia funcional han sido los temas mas recurrentes. Desde una perspectiva de los derechos de las víctimas hay algunas cuestiones que no acaban de ser resueltas, entre otras cabe citar:

a En las sentencias de conformidad, el Juzgado resuelve sobre la suspensión o no de la pena de prisión, pero tanto en el tema de la reparación como respecto al tratamiento rehabilitador se deja en manos del Juzgado de lo Penal competente para las ejecuciones, lo que supone una dilación respecto al cobro de las indemnizaciones, en los pocos casos que han sido reconocidas en la Sentencia.

b Cuando hay conformidad con los hechos, mucha veces no se dicta la Orden de Protección, y en estos casos la víctima se queda sin poder solicitar los derechos sociales, de los que depende la Orden de Protección, pero además sin las medidas civiles solicitadas y que deberían haberse dictado tras la comparecencia prevista para la Orden de Protección.



25 La asistencia social es una competencia que el artículo 148.1, 20ª de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas.

26 El año 2005, el Estado distribuyó 10.000.000 euros a las Comunidades Autónomas.

27 Entre otras, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla la Mancha, Canarias, Cantabria y Euskadi.

28 Incorporada a nuestro O.J. a partir de la Ley 27/2003 reguladora de la Orden de Protección.

29 www.poderjudicial.es

30 No se puede olvidar que el mandato patriarcal a la mujer es que tiene que ser acrítica con el sufrimiento que el violento le causa.

31 Artículo 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

32 Un reciente estudio sobre la mujer y la publicidad realizado por Elvira Llopis de CC.OO. pone en evidencia que la publicidad sigue transmitiendo una imagen denigrante de la mujer transmitiendo una idea de que las mujeres son detallistas pero torpes, dan estilo a las cosas pero tienen menos capacidad que los hombres, mientras éstos son profesionales que controlan el riesgo y tienen fuerza.

33 Son muchos los programas de variedades que frivolan con la violencia que han sufrido determinadas mujeres que son conocidas del público.

c

Los casos en los que el Juzgado archiva o sobreesee por no considerar los hechos constitutivos de ilícito penal, la inhibición al Juzgado de Familia para la tramitación del proceso civil se eterniza, provocando una indefensión en la solicitante ya que casi siempre que hay archivo no suele haber Orden de Protección, y por tanto, la solicitante se encuentra en un *limbo* en el que nada se resuelve en cuanto a medidas civiles, pero tampoco puede acudir al Juzgado de Familia hasta tanto se dicte resolución de archivo o sobreseimiento e inhibición.

d

Las denuncias recíprocas entre ambos cónyuges, estrategia procesal que siguen muchos violentos, que normalmente son admitidas en estos Juzgados, colocan a la denunciante en una posición de imputada, así resulta que la denunciante que acude al Juzgado para declarar como perjudicada, se encuentra con la sorpresa de una inquisitoria y declaración en calidad de imputada, todo ello unido a las resistencias personales que ha tenido que superar para decidirse a formular la denuncia³⁰ le genera indefensión.

e

Respecto al la tramitación del tipo penal de quebrantamiento de medida cautelar, resulta que estos Juzgados se han declarado incompetentes, lo que no deja de ser una paradoja ya que son estos Juzgados los que tienen que acordar la medidas cautelares mas gravosas para el imputado³¹.

A pesar de las críticas expuestas, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer son un buen instrumento que optimiza los recursos judiciales y permite que la persona que ha de juzgar, tenga un conocimiento mas exhaustivo de la realidad sobre la que ha de resolver.

La formación multidisciplinar y en género tanto de la persona titular del Juzgado, como de los equipos psico-sociales, posibilitará que estos profesionales tengan un conocimiento con perspectiva de género, lo que repercutirá positivamente en la disminución de la victimización secundaria.

4. LOGROS Y DESAFÍOS

Esta Ley ha conseguido que cualquier mujer víctima de violencia en la pareja, tenga un conocimiento de los recursos que tiene a su disposición para cesar la convivencia con el violento, ha dinamizado a las administraciones públicas incorporando a la gestión de cualquier área, la necesidad de combatir a la violencia doméstica, y ha sensibilizado a la opinión pública sobre la importancia de erradicar esta lacra social.

Quedan pendientes muchos desafíos, la asignatura de ciudadanía encuentra muchos escollos para su puesta en marcha y todavía no se ha modificado la composición del Consejo Escolar del Estado para que las asociaciones de mujeres ocupen las vocalías pertinentes.

La imagen de la mujer que transmiten los medios de comunicación social y la publicidad³², sigue estando anclada en los roles de madre y esposa, incluso a las mujeres conocidas por su actividad pública. Si bien los medios de comunicación social audiovisuales han realizado un esfuerzo en autorregularse respecto de los menores, no ocurre así respecto de las mujeres³³.

Incorporar la perspectiva de género, que los distintos operadores que intervienen en los procesos de erradicación de la violencia tengan un conocimiento de la dinámica relacional que impone el género, que la formación en género se generalice junto con el conocimiento de las diversas áreas que se ven afectadas por la violencia contra las mujeres, son algunos de los retos que hay que afrontar en los próximos años.

Que las mujeres puedan ejercer sus derechos, sin riesgo de perder la vida, es el desafío mas importante a que se enfrenta la sociedad española, las mujeres han de poder renegociar con su pareja si situación en la familia, desde la igualdad, y si ello no es posible, porque el compañero se ha quedado enquistado en el machismo, las mujeres han de poder decidir separarse o divorciarse sin que ello suponga poner en riesgo su vida.

Evitar que sigan muriendo mujeres asesinadas por querer ejercer su derecho a decidir es el reto inmediato.