

fundación

ASMOZ

formación on-line

Asistencia a las Víctimas de Experiencias Traumáticas

6.1. Medidas de protección integral contra la violencia de género: especial consideración de las medidas sociales, económicas y laborales

Profesora: © Ana I. Pérez Machío
Pfa. Derecho Penal
Investigadora IVAC/KREI
UPV/EHU



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ÍNDICE

- I. Introducción**
- II. Amplitud extensiva de la violencia de género a partir de la LO 1/2004**
- III. Beneficiarias**
 - A. Mujeres nacionales víctimas de violencia de género**
 - B. Mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. La problemática de la situación de irregularidad**
- IV. Estructura legislativa**
- V. Medidas de protección y derechos de las víctimas de violencia de género**
 - A. Medidas de sensibilización, educativas y contra la publicidad ilícita**
 - B. Derechos de las mujeres víctimas de la violencia**
 - a) Derecho a la información**
 - b) Derecho a la asistencia social integral**
 - c) Derecho a la asistencia jurídica gratuita**
 - d) Derechos sociolaborales de la trabajadora víctima de violencia de género**
 - a') Reducción y reordenación del tiempo de trabajo**
 - b') Movilidad geográfica /cambio de centro de trabajo**
 - c') Suspensión de la relación de servicios**
 - d') Extinción del contrato de trabajo**
 - f) Fomento del empleo**
 - f) Medidas de protección social asociadas**
 - g) Derechos de las funcionarias públicas**
 - h) Derechos económicos**
 - i) Otros derechos de las víctimas**

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (LIVG), se aprobó por unanimidad en el Parlamento Español el día 28 de Diciembre. La norma se publicó en el BOE al día siguiente y entró en vigor a los treinta días desde dicha fecha, es decir, el 28 de enero del 2005, a excepción del Título IV referido a la "Tutela penal" y el Título V referido a la "Tutela Judicial", que entró en vigor a los seis meses, es decir el día 29 de Junio del 2005.

La presente normativa es necesaria porque persigue dos objetivos ineludibles que no se pueden demorar: 1) conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres; y 2) combatir la violencia de género a fin de reducir las insoportables cifras de violencia que sufren las mujeres, con el objetivo de lograr su plena erradicación. En este sentido, en la exposición de motivos se especifica que los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género que constituye uno de los ataques más flagrantes a los derechos fundamentales como es el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la no discriminación por razón de sexo.

En cuanto al primer objetivo, es un hecho indiscutible que transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, no hemos conseguido la igualdad que se proclama como derecho fundamental de los ciudadanos en el art. 14 de la CE. Para conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres en nuestra sociedad, es necesario impulsar políticas que incluyan medidas legislativas de acción positiva a favor de las mujeres, por ser éste un colectivo históricamente discriminado, como consecuencia de un modelo de sociedad que ha fomentado que la mujer esté en situación de inferioridad. Y, su encaje constitucional se basa en el mandato expreso hacia los Poderes Públicos contenido en el art. 9.2 de la CE, a fin de que se remuevan todos los obstáculos que impiden que los derechos fundamentales de las personas, entre ellos el derecho a no ser discriminado en función del sexo, sean reales y efectivos.

Esta opción legislativa se fundamenta asimismo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que avala las medidas de acción positiva hacia aquellos colectivos que han estado históricamente discriminados. Se trata de favorecer a los que están en situación de desigualdad para poder alcanzar la igualdad. Es el llamado derecho desigual igualitario entre hombres y mujeres en la terminología utilizada por el TC en el FJ 2o de su STC 229/1992.

En este sentido, la Ley supera el test de la igualdad elaborado por el TC en base a los siguientes criterios: a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 CE. Dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales y carezca de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino aquellas desigualdades artificiosas o injustificadas y d) que el fin pretendido por el legislador supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

II. AMPLITUD EXTENSIVA DEL CONCEPTO DE “VIOLENCIA DE GÉNERO” A PARTIR DE LA LO 1/2004

La asunción de la internacionalización de los Derechos Humanos de las mujeres junto a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género hacen suponer inicialmente que el derecho interno español se ha embarcado en la difícil tarea de erradicar la violencia de género sufrida por la totalidad de las mujeres víctimas que se encuentran en el territorio del Estado. En este sentido, el abordaje, tanto de la tutela derivada de los tipos penales sancionadores de la violencia de género, como de la existencia o no de tratamiento jurídico específico, cuando la víctima sea una mujer inmigrante pondrá de manifiesto la efectividad de dicho tratamiento desde la perspectiva de este colectivo de mujeres, o la necesidad de adoptar otra serie de estrategias que se adecúen a los compromisos adquiridos por el Estado español con el reconocimiento internacional de los Derechos Humanos de las mujeres.

La violencia de género objeto de análisis comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad (artículo 1.3 LO 1/2004). En cuanto manifestación de la discriminación, de la situación de desigualdad y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, debe ser ejercida 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 aún sin convivencia (artículo. 1.1 LO 1/2004). Desde esta perspectiva, el ámbito

de influencia de la Ley integral recae sobre conductas de carácter familiar o doméstico, no haciéndose extensivo a otras modalidades de violencia de género que, como las discriminaciones laborales o el tráfico de mujeres ya están previstas en leyes de género con mayor tradición que la nuestra.

Pues bien, la LO 1/2004 delimita las conductas de violencia de género al ámbito familiar o doméstico e introduce novedades incriminatorias importantes, dirigidas a la conversión en delito de la falta de maltrato de obra (artículo 153 CP), de la amenaza leve (artículo 171.4 CP) y de la coacción leve (artículo 172.2 CP) cuando, en cualquiera de los tres comportamientos, la víctima fuera o hubiese sido esposa o mujer que estuviera o hubiese estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aún sin convivencia. A ello se añade la nueva circunstancia agravante que se une al artículo 148.4º, esto es, que la víctima fuera o hubiese sido esposa o mujer que estuviera o hubiese estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aún sin convivencia (artículo 148.4º).

III. BENEFICIARIAS

A. Mujeres nacionales víctimas de violencia de género

Siguiendo el tenor literal de la LO 1/2004 la presente normativa se hace extensiva a la totalidad de mujeres que sean víctimas de violencia de género, según se puede extraer de los distintos artículos que la conforman. Desde esa perspectiva, no parecen existir diferencias marcadas por la nacionalidad de la víctima de esta clase de conductas. Más problemática parece resultar la situación de las mujeres extranjeras irregulares.

B. Mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. La problemática de la situación de irregularidad

La LO 1/2004 se ocupa del colectivo de las mujeres inmigrantes en su artículo 32, en cuyo número 4 hace un llamamiento a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para que, en sus actuaciones, se considere especialmente la situación de mujeres que puedan tener un mayor riesgo de sufrir violencia de género:

“1. Los poderes públicos elaborarán planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que deberán implicar a las Administraciones sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad.

2. En desarrollo de dichos planes, se articularán protocolos de actuación que determinen los procedimientos que aseguren una actuación global e integral de las distintas administraciones y servicios implicados, y que garanticen la actividad probatoria en los procesos que se sigan.

3. Las Administraciones con competencias sanitarias promoverán la aplicación, permanente actualización y difusión de protocolos que contengan pautas uniformes de actuación sanitaria, tanto en el ámbito público como privado, y en especial, del Protocolo aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Tales protocolos impulsarán las actividades de prevención, detección precoz e intervención continuada con la mujer sometida a violencia de género o en riesgo de padecerla.

Los protocolos, además de referirse a los procedimientos a seguir, harán referencia expresa a las relaciones con la Administración de Justicia, en aquellos casos en que exista constatación o sospecha fundada de daños físicos o psíquicos ocasionados por estas agresiones o abusos.

4. En las actuaciones previstas en este artículo se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, tales como las pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad”.

De la totalidad del contenido normativo de la LO 1/2004 no se deduce la existencia de tratamiento específico alguno cuando las víctimas de violencia sean mujeres extranjeras irregulares. Por ello, inicialmente, no parecen existir, obstáculos para que el ámbito de aplicación subjetivo de la misma abarque no sólo a aquellas mujeres que adquieren la condición de ciudadanas, sino también a aquéllas otras que, no ostentando dicha condición, residen en el territorio del Estado y son víctimas potenciales de esta clase de delitos.

La problemática reside en el concepto de “mujeres inmigrantes” al que se refiere el artículo 32.4 de la LO 1/2004. Al tratarse de un término que adolece de carga terminológica lo suficientemente clara para delimitar los contornos jurídicos del colectivo al que se refiere, una interpretación restrictiva del mismo comportaría la conclusión de que la Ley Orgánica 1/2004 sólo despliega sus efectos frente a las mujeres inmigrantes “regulares”, dejando,

precisamente fuera de su alcance, a las “irregulares” o institucionalmente “invisibles”, que obtendrían una tutela global de procederse a una interpretación amplia de la noción de “mujeres inmigrantes” prevista en el artículo 32.4 mencionado.

La incidencia de la normativa de extranjería juega un papel determinante en la tutela que se desprende de la LO 1/2004, atendida la situación administrativa de la concreta víctima, esto es: residente legal con regularización autónoma, residente legal por reagrupación familiar o residente irregular.

No existen, en este sentido, especificidades en torno a la protección con la que la Ley Orgánica de Protección Integral dota a las extranjeras regulares que hayan obtenido la residencia autónomamente, recibiendo idéntico tratamiento al concedido a las “ciudadanas”. En esta misma línea, tampoco existen diferencias sustanciales entre el tratamiento correspondiente a las “ciudadanas” víctimas de violencia y el específico con el que la Ley dota a aquellas que considera “residentes legales por reagrupación familiar”. Según el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: *2. El cónyuge reagrupado podrá obtener una autorización de residencia independiente cuando disponga de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades.*

En caso de que la cónyuge reagrupada fuera víctima de violencia de género, sin necesidad de que se haya cumplido el requisito anterior, podrá obtener la autorización de residencia y trabajo independiente, desde el momento en que se hubiera dictado a su favor una orden de protección o, en su defecto, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

Basta, por lo tanto, con que se obtenga una orden de protección para que entre en funcionamiento todo el mecanismo con el que la Ley Orgánica 1/2004 ampara a las mujeres víctimas de violencia doméstica y para la adquisición de la residencia temporal independiente.

Ahora bien, mientras las inmigrantes regulares autónomas y las regularizadas por reagrupación familiar ostentan el beneficio de la ley, quedando incursas en el concepto de “mujeres inmigrantes” del artículo 32.4 anteriormente mencionado, no existen manifestaciones expresas similares, ni en la LO 1/2004, ni en la normativa de extranjería, ni

en la Ley 27/2003, respecto de las inmigrantes irregulares, que si bien pueden ser consideradas titulares formales de los derechos derivados de la LO 1/2004, según el contenido normativo del artículo 32.4 de dicho cuerpo legal, su situación de irregularidad va a generarles, como se demostrará a continuación, enormes dificultades para poder hacerlos efectivos. Apréciase que la situación de irregularidad en la que se encuentran estas mujeres se configura como el presupuesto necesario para que sea de aplicación el artículo 53 a) de la Ley de Extranjería que considera como falta grave la situación de irregularidad, debiendo, consecuentemente, ser objeto de expulsión, aquellas personas que hayan incumplido en este punto la normativa en vigor (artículo 57.1 Ley de Extranjería).

Entendido el estatuto integral de protección que la orden dota a la víctima de estas violaciones como un título habilitante para acceder a todas las medidas consagradas tanto en la Ley 27/2003 –penales, civiles y asistenciales-, como en la LO 1/2004, la condición de irregular de la víctima no debería suscitar amenaza alguna, al encontrarse en una situación de pleno amparo jurídico, esto es, el derivado del estatuto que se le reconoce. Sin embargo, el silencio normativo sobre las víctimas inmigrantes irregulares y la constante amenaza de la normativa de extranjería, no parece favorecer un tratamiento jurídico normativo similar al que se desprende respecto de las ciudadanas, pudiendo llegarse a la paradoja de que la solicitud de orden de protección devenga en una suerte de expulsión del territorio del Estado a la víctima de la violencia.

Veamos cómo se han tratado de superar las lagunas normativas existentes, en aras a garantizar una tutela formal y material también de las inmigrantes irregulares.

Una de las últimas modificaciones sufridas por la Ley de Extranjería trata de solventar esta situación a través del artículo 31 bis que dispone lo siguiente: *1. Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente.*

2. Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, el expediente administrativo sancionador incoado por infracción del artículo 53.1.a) de esta Ley será suspendido por el instructor hasta la resolución del procedimiento penal.

3. La mujer extranjera que se halle en la situación descrita en el apartado anterior, podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Dicha autorización no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad competente para otorgar la autorización por circunstancias excepcionales podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor de la mujer extranjera. La autorización provisional eventualmente concedida concluirá en el momento en que se conceda o deniegue definitivamente la autorización por circunstancias excepcionales.

4. Cuando el procedimiento penal concluyera con una sentencia condenatoria, se notificará a la interesada la concesión de la residencia temporal y de trabajo solicitada. En el supuesto de que no se hubiera solicitado, se le informará de la posibilidad de conceder a su favor una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales otorgándole un plazo para su solicitud.

Cuando del procedimiento penal concluido no pudiera deducirse la situación de violencia de género, continuará el expediente administrativo sancionador inicialmente suspendido.

Si bien parece existir un compromiso por parte de la Administración de no proceder a la incoación del expediente de expulsión, en los supuestos de mujeres inmigrantes irregulares víctimas de violencia doméstica, una lectura conjunta de la LO 1/2004, de la normativa de extranjería pone, cuanto menos, en tela de juicio la voluntad del legislador de querer proteger también a las inmigrantes irregulares víctimas de violencia de género, fundamentalmente por los motivos que, a continuación se mencionan.

Así la tramitación del expediente de expulsión se supedita a la obtención de una sentencia, para lo cual será preciso, además de la interposición de la correspondiente denuncia –con la exposición pública que ello implica para la inmigrante irregular-, que el Juez de Violencia sobre la mujer adopte dicha resolución judicial siempre y cuando existan indicios fundados de la comisión de un delito o falta. Es cierto que debe existir un límite que fije las barreras jurídicas entre lo que es tutelable y lo que carece de dicha condición, permitiendo, al mismo tiempo, la detección de las posibles denuncias falsas de violencia de género. Ahora bien, tal y como se recoge en la normativa anteriormente mencionada, en los supuestos de mujeres inmigrantes irregulares, la aplicación de la tutela derivada de la LO 1/2004, no se supedita a

la orden de protección, sino al hecho mismo de que recaiga sentencia. En el sentido manifestado, no existiendo orden de protección se incoará el procedimiento de expulsión de la mujer, pero incluso, existiendo dicho título acreditativo de la existencia de un riesgo objetivo para la víctima, corresponde a la propia mujer formular la solicitud de residencia temporal por circunstancias excepcionales, cuya concesión, lejos de adquirir la condición de automática, está supeditada, a la obtención de una sentencia (artículos 45.4 a) y 46.3 del Reglamento de extranjería).

No se puede exigir a la víctima de violencia de género que proceda a la denuncia de dichas conductas, sin garantizar su protección formal y material. En este sentido, a nuestro modo de ver, la solución parte de la propuesta de reforma tanto de la LO 1/2004, como de la normativa de extranjería para los casos específicos de mujeres inmigrantes irregulares víctimas de violencia de género, en los términos previstos en el artículo 19.2 LEX que concede la autorización de residencia independiente a la mujer que se encuentra en España por reagrupación familiar, desde el momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor.

IV. ESTRUCTURA LEGISLATIVA

La LOGV parte de la base de que éste es un problema de carácter transversal que afecta a todos los sectores de la sociedad y precisa soluciones que incidan en la multiplicidad de sus causas y efectos. Por esto la respuesta institucional quiere ser global, y con decisiones que tengan fuerza de Ley, estableciendo medidas educativas, de sensibilización, contra la publicidad ilícita, de prevención, de protección social y económica, de tutela institucional, penal y judicial.

Sin embargo, la estructura y el contenido de la Ley no responden con exactitud a su título. Así es: no se abordan todas las manifestaciones de violencia que sufren las mujeres en la actualidad y, por el contrario, se incluyen disposiciones que nada tienen que ver con la violencia de género, tales como la aplicación de las reformas penales a los sujetos pasivos del ámbito familiar especialmente vulnerables. Sean las que fueren las razones que motivaron los cambios en los aspectos penales, procesales y penitenciarios así como en los orgánicos, deberían haberse realizado en una gran mayoría, no en el cuerpo del texto legal, sino, como

se ha efectuado para las disposiciones transversalmente afectadas, en el apartado de las disposiciones adicionales.

El texto legislativo se estructura en la Exposición de Motivos, un Título Preliminar, cinco Títulos, veinte Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, siete Disposiciones Finales y un Anexo en el que se relacionan los Juzgados de Violencia contra la Mujer.

El Título Preliminar se ocupa en sus dos artículos del objeto de la Ley, de los fines y principios que la inspiran.

El Título I, por su parte, regula las medidas de sensibilización tratando en sus tres Capítulos, el ámbito educativo, el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación y el del ámbito sanitario. En el Título II se recogen los derechos de las mujeres víctimas de violencia, de tal forma que en el Capítulo I se regula la garantía de los derechos de las víctimas, el derecho a la información, el derecho a la asistencia social integral y la asistencia jurídica gratuita; el Capítulo II regula los derechos laborales y de seguridad social y el Capítulo III se ocupa de los derechos de las funcionarias públicas. Por último el Capítulo IV regula los derechos económicos en los que se incluyen ayudas sociales y prioridad para el acceso a la vivienda.

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, 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.

En el Título IV, como se ha avanzado, se regula la tutela penal modificando varios preceptos del Código Penal y establece la obligación de los Centros Penitenciarios de realizar programas específicos para internos condenados por este tipo de delitos. A su vez, 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, treinta y tres en concreto, que se verán afectadas, como son 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 Finales se ocupan de la habilitación competencial, de la naturaleza de la Ley, de su entrada en vigor y de su desarrollo reglamentario. 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.

V. MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

A Medidas de sensibilización, educativas y contra la publicidad ilícita

La LO 1/2004 comprende en su parte más esencial una serie de mecanismos legales, institucionales y económicos de largo alcance a fin de iniciar con perspectivas de éxito el cambio del paradigma de civilización, tan poco considerado, cuando no abiertamente denigratorio para la mujer. Así, en el Capítulo I del Título I de la LO 1/2004 se introducen una batería de medidas referidas a los principios y valores del sistema educativo, fomento de

la igualdad, formación inicial permanente del profesorado y participación, destinadas a impulsar la adopción de estas medidas en los Consejos Escolares. Se introduce en el sistema educativo una formación específica para la resolución pacífica de conflictos y la eliminación de obstáculos que dificultan la plena igualdad de sexos, así como la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.

La erradicación de la violencia sobre la mujer exige la adopción decidida y masiva de medidas educativas, que fomenten la igualdad de sexos y que eliminen los roles sociales establecidos como naturales. La sensibilización social y la potenciación de la importancia del papel de la mujer en la vida diaria es fundamental para contribuir a cambiar la imagen actual generalmente aceptada como subordinada al hombre y a la familia y para construir su verdadera posición, esto es, la que le corresponde como ser humano. Así, la educación debe acabar con la cultura sexista que lleva consigo el sentido de supremacía del hombre sobre la mujer a la que se le asignan cualidades como la docilidad y el sometimiento al varón, especialmente dentro del matrimonio o de la convivencia en pareja. La clave del cambio que se debe operar en este problema está en una firme y decidida apuesta por la plena eficacia de las medidas educativas propuestas.

La educación basada en la igualdad resulta, además, fundamental en el terreno de la prevención del maltrato dirigido a la mujer. Esta educación no debe finalizar sólo en los niños; sin solución de continuidad prosigue con los mayores, por lo que se hace necesario el establecimiento de planes formativos según los distintos niveles de intervención del personal que coordinadamente trabajan para combatir este problema social. De esta forma, se pone el acento en la adecuada preparación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal sanitario, equipos técnicos asistenciales, pero también en una formación específica de aquellos miembros de la Carrera Judicial que se van a especializar dada la dificultad de comprensión de todos los aspectos personales y sociales que subyacen en este problema.

La educación y formación tienen que propiciar la concienciación social que 'aplique todos los ámbitos de la sociedad, encarándola con el problema. Al mismo tiempo debe lucharse denodadamente por una educación general en valores y principios propios de una sociedad

democrática que reconoce como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y que contempla la dignidad de la persona como base del sistema tal como expresamente afirma en el art. 10 CE. El objetivo a alcanzar en el terreno de la seguridad de los ciudadanos es la resolución pacífica de cualquier tipo de conflicto y eliminando la agresividad latente y palpable en muchos ámbitos sociales, en concreto en el que afecta las relaciones interpersonales, especialmente las basadas en la afectación.

Las medidas de sensibilización en el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación, que contiene el Capítulo II, son acertadas en tanto deben promover y velar por determinados contenidos realmente dañinos y peligrosos para la igualdad de sexos y para el respeto a los derechos y a la dignidad humana en todos los aspectos. La educación, y más en el mundo actual, no acaba en las aulas y en las praxis terapéuticas. Los mass media, con todo su poder de convocatoria, deben quedar implicados muy directamente en esta Política social de fomento de la igualdad y de prevención de la violencia. La consecución de estos fines, de los que hoy andamos exageradamente lejos, reducirá sensiblemente las dramáticas cifras actuales de criminalidad en la esfera que nos ocupa.

B.Derechos de las mujeres víctimas de la violencia

No basta, con ser lo importante lo anterior, un diseño político-criminal de largo alcance, cuya finalidad última es erradicar, o cuando menos reducir muy sensiblemente, la violencia más grave contra las mujeres. Es necesario, además, crear un sistema de auxilio no dependiente de las instancias Públicas que permitan a la víctimas acceder a la debida protección, tanto de carácter preventivo, como, llegado lamentablemente el caso, reparativo o paliativo.

a) Derecho a la información

Así, en primer término, la LO 1/2004 en su art. 18 establece el derecho de las víctimas de violencia de género a recibir plena información de las medidas contempladas en la Ley y el asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los organismos u oficinas que dispongan las Administraciones Públicas a tales efectos. Desde esta perspectiva, el derecho a la información contemplado en este precepto comprenderá: Información sobre medidas de protección; Información sobre derechos y ayudas que la ley reconoce; información sobre recursos de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral y la forma de acceso a los mismos.

Para proceder a la materialización de dicho derecho, las mujeres víctimas podrán acudir a Centros de Información y asesoramiento de la mujer, guías y folletos informativos o teléfonos de información -012-

b) Derecho a la asistencia social integral

Por su parte, en el artículo 19.4 se establece una legitimación especial de los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral de la mujer, para solicitar del juez las medidas urgentes que considere necesarias. Ello es más que decisivo, pues la protección que se brinda, en consonancia con la estructura del estado, es policéntrica; de ahí que se haya considerado con acierto esta posibilidad que, en la inmensa mayoría de supuestos, corresponde a los servicios dependientes de las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

No constituye una novedad atribuible a la Ley Orgánica de 2004, puesto que con anterioridad a la misma han existido otras iniciativas que a nivel internacional han tratado de comprometer a los Estados en esta tarea de protección integral de las mujeres víctimas de violencia de género.

Así, el Consejo de Europa en el Plan de acción para combatir la violencia contra las mujeres de 1997 manifiesta ya la importancia de que todas las mujeres y niñas que sufren violencia “tengan acceso inmediato a la protección que los recursos atiendan a sus necesidades y que

les permitan disponer de recursos financieros independientes de los del agresor (Presidencia Española UE, 2002.72).

Por su parte, la Unión Europea en la Conferencia de Colonia de 1999 establece la obligación de los gobiernos de crear y financiar centros de acogida para las mujeres que sufren violencia, bajo la dirección de las ONGs de mujeres. Así, los Estados estarían obligados a poner en marcha las siguientes medidas:

- Creación de una red suficiente de centros de acogida de mujeres
- Estos centros deben estar orientados a que las mujeres logren la autonomía que necesitan y su recuperación integral, no sólo la de su integridad física o su vida

Desde esta perspectiva, hay que advertir que las primeras casas de acogida en el Estado español son de 1985 y que en la actualidad existen en todas las CCAA.

Junto a las casas de acogida, existe una red integral de servicios de asistencia social que incluye: servicios sociales de atención, emergencia, apoyo-acogida y de recuperación (Centros de emergencia, pisos tutelados, casas de acogida), cuyos objetivos son los siguientes:

- Que las mujeres reciban asesoramiento sobre las actuaciones que pueden emprender y sus derechos
- Que conozcan los servicios a los que pueden dirigirse para recabar asistencia mental, médica, psicológica y social
- Que accedan a los diferentes recursos de alojamiento (emergencia, acogida temporal, centros tutelados, etc)
- Que recuperen su salud física y/o psicológica
- Y que logren su formación, reinserción laboral y reciban apoyo psicosocial a lo largo de todo el itinerario

No se debe obviar que estos mismos derechos también se les reconoce a los menores de edad que viven en estos entornos familiares.

c) Derecho a asistencia jurídica gratuita

El art. 20 LO 1/2004 se ocupa de la asistencia jurídica, precepto que debe ponerse en relación

tanto con el art. 119 CE como con la L 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita. Supone un importante paso el que la víctima de la violencia sobre la mujer, ya con anterioridad víctima de un estado de cosas lamentable y apartada de recursos tanto materiales como psicológicos, tenga derecho a la defensa y representación gratuita de forma inmediata, aún no siendo legalmente preceptiva. Claro está, ha de carecer de medios, extremo que se ha de comprobar con posterioridad.

Sin embargo, en esta conexión lo decisivo es que tal asistencia jurídica gratuita lo será en todos los procesos en que sea parte y en los procedimientos administrativos, así como el que una misma dirección letrada asuma la defensa de la víctima en todos los procesos y reclamaciones que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida..

Del mismo modo, debe completarse el precepto con una referencia al art. 21 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita; en efecto, son estos casos de violencia sobre la mujer donde más justificado resulta el que el órgano judicial asegure de forma inmediata los derechos de defensa y representación, no sólo del denunciado sino también de la víctima. Por lo tanto, en atención a las circunstancias y urgencia del caso, debe dictarse una resolución judicial motivada requiriendo de los Colegios profesionales el nombramiento provisional de abogado y de procurador, tramitándose a continuación la solicitud, según lo previsto en la Ley.

Por lo que respecta al contenido y desarrollo del concreto derecho a la asistencia jurídica gratuita hay que advertir que la misma implica la designación directa de un abogado. Ahora bien, si no se solicita dicha asistencia o es denegada, la víctima deberá abonar los honorarios devengados por abogado y procurador.

Los requisitos para que se conceda la asistencia jurídica gratuita son los siguientes: acreditar que los ingresos económicos, computados anualmente y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional.

En cuanto al contenido de la asistencia gratuita:

- Asesoramiento y orientación gratuitos previos al proceso
- Inserción gratuita de anuncios o edictos en periódicos oficiales
- Exención del pago de depósitos necesarios para interponer recursos

- Asistencia pericial gratuita
- Obtención gratuita o reducción del 80% de los derechos arancelarios de los documentos notariales

d) Derechos sociolaborales de la trabajadora víctima de violencia de género

Los artículos 21 a 23 de la LO 1/2004 se ocupan de los derechos laborales y de la Seguridad Social que les corresponden a las víctimas de violencia de género.

El primero de los requisitos que la Ley exige para poder acceder a esta batería de medidas reside en la acreditación de la condición de víctima (art. 23) a través de la denominada orden de protección expedida por el correspondiente Juzgado o a través del informe del Ministerio Fiscal, acreditando que existen indicios de violencia de género.

La orden de protección se convierte, en este sentido, en presupuesto ineludible al constituir el indicio determinante para proceder a la adopción de la correspondiente medida. Nacida para atender a la especial necesidad de unas víctimas que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad, la orden de protección (regulada en la Ley 27/2003) es una resolución judicial, ligada a un concreto proceso penal, que constata la existencia de una situación objetiva de riesgo para una víctima de violencia doméstica, otorgándole un estatuto integral de protección que podrá hacerse valer ante cualquier Autoridad y Administración pública.

Por lo que respecta a las víctimas beneficiarias de estas medidas, según los artículos correspondientes de la LO 1/2004, éstas serán las trabajadoras y las funcionarias que acrediten ser víctimas de violencia de género. Sin embargo, el concepto de trabajadoras y de funcionarias es un concepto sumamente restrictivo que deja fuera a las trabajadoras autónomas (a las que la ley dedica un artículo específico) y a aquellas otras mujeres que viven de la comúnmente denominada “economía sumergida”.

Por lo que respecta específicamente a las trabajadoras autónoma el artículo 21.5 LO 1/2004 indica que se les suspenderá la obligación de cotización a la Seguridad Social durante un período de 6 meses, que serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de la seguridad social.

Los sujetos empleadores obligados por las disposiciones de la Ley Orgánica 1/2004 son tanto las Administraciones Públicas, como los Empresarios privados a los que la ley alude de forma indirecta en su artículo 21.3.

En cuanto al contenido específico de las medidas sociolaborales, el artículo 21.1 indica que se concretarán en las siguientes: reducción y reordenación del tiempo de trabajo; movilidad geográfica; cambio de centro de trabajo; suspensión de la relación laboral y extinción del contrato de trabajo.

a') Reducción y reordenación del tiempo de trabajo:

Esta medida presenta dos modalidades: la reducción de la jornada laboral o la reordenación del tiempo de trabajo.

En relación a la primera modalidad, reducción de la jornada laboral, hay que advertir que se trata de un auténtico derecho no negociable, que implica una suspensión parcial de la jornada con la consiguiente reducción proporcional salarial y que puede estar fundamentada en motivos diversos, básicamente, la conciliación vida familiar / vida laboral.

Siguiendo la normativa laboral vigente, la segunda de las modalidades, esto es, la ordenación del tiempo de trabajo, no constituye una medida excepcional aplicable exclusivamente a víctimas de violencia de género, sino que es una modalidad contemplada en el artículo 41.1 del Estatuto de los Trabajadores y facilita diversas opciones:

- Adaptación del horario
- Aplicación de horario flexible
- Otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que se utilicen en la empresa
- Alternativas positivas en supuestos de empresas que operen con turnos continuos (trabajadora podría solicitar cambio de turno o pedir rotación...)

En el ámbito funcional el nuevo apartado 5 del artículo 3 de la ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, introduce derechos a favor de la funcionaria víctima de violencia de género similares a los ahora comentados, debiendo señalarse los siguientes:

- Reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución
- Reordenación del tiempo de trabajo a través de la adaptación del horario, de la aplicación de un horario flexible o de otras formas de reordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables

b') Movilidad geográfica / cambio del centro de trabajo:

El artículo 21.1 de la LO 1/2004 separa como hipótesis diversas la de “movilidad geográfica” y la de “cambio de centro de trabajo”, quizás, queriendo diferenciar los supuestos que comportan cambio de residencia de aquellos otros en los que varía el lugar de trabajo, pero dentro de la misma población o de otra cercana.

El nuevo artículo 40. 3 bis) del ET contempla los términos en que puede producirse la modificación del contenido topográfico del contrato de trabajo, a instancia de la trabajadora que sea víctima de violencia de género. Se trata de un derecho que tiene por finalidad hacer efectiva la protección de la víctima o su derecho a la asistencia social integral. Sin embargo, no se trata de un derecho absoluto, sino más bien de un derecho secundario sometido a una serie de presupuestos:

- Que la empresa tenga vacantes
- La trabajadora disfruta de un derecho preferente a ocupar otro puesto de trabajo; eso significa que pasa por delante de quien posea una mera expectativa a ocupar ese destino
- El cambio de destino debe realizarse a vacante “del mismo grupo profesional o categoría equivalente” que haya en cualquier centro de trabajo diverso del originario

c') Suspensión de la relación de servicios:

Conforme al nuevo artículo 45.1.n) ET el contrato de trabajo podrá suspenderse por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género. La opción de que el contrato de trabajo quede en esta especie de hibernación, constituye un estadio de mayor alteración que los afectantes al tiempo o al lugar de trabajo, porque ahora, deja de prestarse la actividad comprometida y de ello derivan las lógicas consecuencias en un negocio jurídico conmutativo.

Se trata de una suspensión, no de una renuncia al puesto de trabajo, que debe ser interpretada como reserva del puesto de trabajo (art. 48.6 ET). Consiste en una decisión unilateral de la trabajadora. En cuanto a la duración, puede ser libremente decidida por la trabajadora-víctima, pero no puede ser superior a 6 meses. Es posible que se produzcan prórrogas, de 3 meses hasta un máximo de 18 meses, de la suspensión inicialmente solicitada que será concedida o denegada por el Juez competente. En definitiva se podría tener suspendida la relación de servicios por un tiempo máximo de 24 meses (6 + 18 = 24 meses), opción legislativa que responde a la normativa en vigor sobre la prestación de desempleo (artículo 210.1 LGSS, según el cual el tiempo máximo durante el cual se puede percibir la prestación social por desempleo es de 24 meses).

d') Extinción del contrato de trabajo:

La terminación del vínculo laboral suele considerarse como un mal grave para el trabajador puesto que pierde su empleo y todo lo que ello conlleva; de ahí la protección frente al despido injustificado; en el caso de las víctimas de violencia de género, lo que hace el legislador es redoblar esa protección y llevarla al nivel máximo. Asimismo, pudiendo constituir el cumplimiento de la prestación laboral un factor de peligro para la trabajadora maltratada, es plausible que se haya pensado en facilitarle la extinción de su contrato por tal motivo y con una regulación más favorable que la genérica de las dimisiones.

Así, ante la posibilidad de que las ausencias laborales de la trabajadora traigan causa de la situación de maltrato por la que atraviesa y la existencia de una causa extintiva basada en el absentismo (aun justificado) de los trabajadores, también resulta muy adecuado que se haya modificado el tenor literal del artículo 49 ET, incluyendo en un apartado 1 la letra m que contempla esta específica causa de extinción de la relación laboral.

Con todo, es preciso, para que opere la misma que la trabajadora acredite su condición de víctima para que se pueda llegar a articular esta situación legal de desempleo.

e) Fomento del empleo

Las medidas destinadas al fomento del empleo se reconducen a tres: aligerar costes empresariales (art. 21.3); justificación de las inasistencia (art. 21.4) y contratación de víctimas de violencia de género (art. 22).

En primer lugar, El artículo 21.3 LOVG se ocupa de la concreción de medidas de fomento del empleo, en un intento, por un lado, de facilitar la contratación de víctimas de violencia de género y, por otro, que las modificaciones en la situación laboral de la víctima de violencia de género, sean lo menos costosas para la empresa. Para que sea efectiva la presente medida, los requisitos son los siguientes:

- Víctima ejercite alguno de los derechos anteriormente mencionados
- No restricción respecto del tipo de empresa
- Imprescindible el contrato de interinidad
- Beneficio durante el tiempo que dure dicha interinidad
- Bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la SS por contingencias comunes.

En segundo lugar, el artículo 21.4 LOVG contempla la justificación de las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación de violencia sufrida por la víctima.

Requisitos:

- Determinadas por servicios sociales
- Comunicación por trabajadora a la empresa a la mayor brevedad

Por último, el artículo 22 contempla la creación de programas de acción específicos para víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo

f) Medidas de protección social asociadas

La atención a las necesidades socioeconómicas constituye un elemento central de la LOVG.

En muchos supuestos la previa actividad productiva de la mujer habrá generado el período de ocupación cotizada suficiente como para percibir el desempleo de modo que la ausencia de ingresos propiciada por la suspensión o extinción del contrato podrá suplirse mediante tales prestaciones.

Otros mecanismos supletorios que permiten la obtención de ciertos ingresos, casi a nivel de subsistencia son también conocidos en el terreno de la protección social y en parte puestos en juego por la LOVG, como por ejemplo, la posibilidad de extinguir el contrato de trabajo y la de suspender tanto el contrato como el tiempo de cotización.

En el primer caso, nace la prestación por desempleo, puesto que la LGSS contempla en su listado de situaciones legales de desempleo la “extinción motivada por situación de violencia de género”

En el segundo caso, se suspende la relación contractual, y surge una relación similar a la del período por maternidad.

g) Derechos de las funcionarias públicas

En el supuesto de que la víctima de violencia de género fuera una funcionaria pública sus derechos se reconducen a los siguientes:

- Derecho a la reducción de jornada laboral, con reducción proporcional de la retribución
- Derecho a la reordenación u organización del tiempo de trabajo
- Derecho al cambio de centro de trabajo con reserva del puesto de trabajo
- Derecho de excedencia

h) Derechos económicos

Asimismo, para garantizar a las víctimas que carezcan de recursos económicos, unas ayudas sociales en los casos en los que por su edad, falta de preparación y circunstancias sociales no va a mejorar su empleabilidad. Estas ayudas, que se modularán en relación a la edad y responsabilidades familiares de la víctima, tienen como objetivo facilitarle unos recursos mínimos de subsistencia que le permitan independizarse del agresor, y son compatibles con 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. No obstante, la adopción de medidas

tendientes a dotar de efectividad a estos derechos es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Para estos casos se prevé una ayuda de pago único, equivalente a 6 meses de subsidio por desempleo o de 12 meses si la mujer tuviera reconocida una minusvalía en grado igual o superior al 33% o de 18 meses si tuviera responsabilidades familiares, pudiendo en este caso llegar a 24 meses si ella o alguno de los familiares con los que convive tuviese la minusvalía anterior

El desarrollo normativo de este artículo 27 se encuentra en el Real Decreto 1452/2005, de 17 de diciembre.

- Deben acreditar su condición de víctima
- Deben carecer de rentas que en, cómputo semanal, superen el 75% del salario mínimo interprofesional
- Tener especiales dificultades para encontrar empleo
- Solicitud a través de la Oficina de empleo

Por último, hay que advertir que el artículo 28 LOVG da prioridad en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores a mujeres víctimas de violencia de género, para ello:

- Acreditar la condición de víctima
- No especifica recursos económicos

i) Otros derechos de las víctimas

En primer lugar, formular denuncia en Comisarías de Policía, en el Juzgado de instrucción, ante el Fiscal para que se inicie un procedimiento ante el Juzgado de violencia sobre la mujer.

En segundo lugar, la orden de protección, a la que ya hemos hecho mención anteriormente. La orden de protección a las víctimas de la violencia doméstica unifica los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de estos delitos y faltas. Pretende que a través de un rápido y sencillo procedimiento judicial, sustanciado ante el juzgado de instrucción, pueda obtener la víctima un estatuto integral de protección que concentre de forma

coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal. Esto es, una misma resolución judicial que incorpore conjuntamente tanto las medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil. La orden judicial de protección supondrá, a su vez, que las distintas Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, activen inmediatamente los instrumentos de protección social establecidos en sus respectivos sistemas jurídicos. En ello consiste, precisamente, su elemento más innovador.

Desde el punto de vista penal:

- Desalojo del agresor del domicilio familiar
- Prohibición de residir en determinadas población
- Prohibición de que el agresor se aproxime a la víctima
- Prohibición de que el agresor se comunique con la víctima
- Omisión de datos relativos al domicilio de la víctima
- Protección judicial de la víctima en las oficinas judiciales
- Incautación de armas y prohibición de tenencia

Desde el punto de vista civil:

- Uso y disfrute de la vivienda
- Atribución de guarda y custodia de hijos/as menores
- Suspensión del ejercicio de la patria potestad
- Suspensión del régimen de comunicaciones, visitas y estancias del padre
- Fijación de prestación de alimentos
- Cualquiera otra medida necesaria para apartar a los/as menores de un peligro o evitarles perjuicios