

Conferencia

La Ley Estatal y Autonómica sobre violencia de género: La eficacia del sistema de recursos

Ana Marrades Puig
Universidad de Valencia

1. NORMATIVA ESTATAL

1.1. Evolución histórica previa a la Ley Integral¹

La violencia contra las mujeres y los delitos que la representan han sido objeto, en el derecho penal español de numerosas reformas y modificaciones que partían de una perspectiva paternalista y protectora de la mujer sujeta a una serie de condicionamientos morales y sociales del momento que la hacían incluso “más culpable” que el hombre al transgredir determinadas “costumbres”.

Basta con poner como ejemplo el Código penal de 1944, que castigaba sólo con la pena de destierro al marido que matase a su mujer por cometer adulterio o le produjese lesiones graves. Si le producía a ella o a su “amante” alguna lesión no grave quedaba exento de pena. Obviamente no existía la equivalencia de precepto para el caso contrario. Hasta mediados de 1978 el adulterio sólo era delito para la esposa y no para el marido, para él sólo era punible el amancebamiento.²

La violencia específica contra la mujer se abordaba sólo como si se tratase de delitos de lesiones y homicidio sin ningún tipo de matiz diferencial. En 1989 se introdujo la incriminación con prisión de seis meses a seis años de quien habitualmente ejerciera violencia física sobre los miembros del grupo familiar. Artículo donde no se contemplaba la violencia psíquica y daba pie a una concepción cuantitativa y formal de la habitualidad, que concretaba en tres episodios violentos para apreciar habitualidad. Posteriormente el Tribunal Supremo (STS 7 de Julio de 2000) declaró que no era necesario contabilizar los tres episodios sino que bastaba con que la víctima viviera “en un estado de agresión permanente”. Más adelante la habitualidad se apreciará a partir del número de actos violentos que resulten acreditados y la proximidad temporal de los mismos, independientemente de quienes sean las víctimas (artículo 173.3 CP)

El nuevo Código Penal de 1995 incrementó la severidad de la pena y precisó la compatibilidad concursal del maltrato habitual con las faltas y delitos de lesiones concretos producidos, pero los jueces seguían calificando los hechos como faltas, y éstas no habilitaban para dictar la prisión provisional ni en los casos de mayor peligro de repetición de la agresión, que era la única medida cautelar sobre el acusado de que se podía entonces disponer por el juez, una desprotección que daba pie a que el maltratador terminara por acabar con la vida de la mujer delante del juzgado.

¹ La evolución histórica ha sido extraída de MARRADES PUIG, Ana (2013) *La violencia de género en la población de mujeres inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, y de ARROYO ZAPATERO, L., (2008) “La violencia de género en la pareja en el Derecho penal español”, *Ministerio Público de Defensa*, número 1, Editores del Puerto, Buenos Aires s.r.l., ISSN 1850-4027. La evolución normativa desde la reforma de 1989 hasta la de 1999 ha sido extraída del presente artículo del profesor Arroyo Zapatero.

² La Ley 22/1978 de 26 de mayo derogó los delitos de adulterio y amancebamiento.

La Ley Orgánica de 1999 crea las penas y medidas cautelares de prohibición de aproximación y comunicación con la víctima, reconoce a la violencia psíquica junto a la física en el delito de maltrato habitual y amplía el espacio temporal de las violencias típicas al tiempo posterior a la ruptura de la convivencia.

En el año 2001, el Consejo General del Poder Judicial³ presentó un informe sobre la materia mostrando la situación de desamparo de las víctimas y la impunidad de los agresores derivado de la falta de posibilidad legal de recurrir a la prisión provisional o cualquiera otras medidas cautelares ante las faltas. Por ello señala la posibilidad de ampliar el delito de malos tratos habituales renunciando a la exigencia de la habitualidad, lo que supone absorber parte de las faltas de lesiones y malos tratos, e incluso sugiere la supresión de la falta de malos tratos entre parientes, para garantizar su calificación como delito.

La Ley 27/2003, relativa a la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, de 31 de Julio, que consiste en la prohibición de comunicación o de aproximación o exigencia de alejamiento del agresor respecto de la víctima.

Ésta añade un nuevo artículo 544 ter en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, redactado en los siguientes términos: “1. *El juez de instrucción dictará orden de protección para las víctimas de violencia doméstica en los casos en que, existiendo indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de alguna de las personas mencionadas en el artículo 153 del Código Penal resulte una situación objetiva de riesgo para la víctima que requiera la adopción de alguna de las medidas de protección reguladas en este artículo.* 2. *La orden de protección será acordada por el juez de oficio o a instancia de la víctima o persona que tenga con ella alguna de las relaciones indicadas en el apartado anterior, o del Ministerio Fiscal*”.

La Ley 13/2003 sobre la reforma de la prisión provisional, de 24 de octubre, en la que se intenta evitar que el imputado pueda actuar contra los bienes jurídicos de la víctima, especialmente cuando se trate de algunas de las personas a las que se refiere el art. 173.2 con exclusión en estos casos de la limitación de que el delito por el que se disponga tenga prevista pena privativa de libertad igual o superior a dos años de prisión, bastando que tenga pena privativa de libertad, es decir, prisión de tres meses o, incluso, en el tenor literal cabe la de localización permanente, que es propia de las faltas (artículo 503.1.3º LECrim⁴).

Del análisis (Arroyo Zapatero, 2008: 14) de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, se concluye que se amplía el campo del delito de la violencia doméstica a costa de las faltas, extendiendo el delito sobre las lesiones no constitutivas de delito y los malos tratos de obra, así como las amenazas leves con armas u otros instrumentos peligrosos, que seguirán siendo faltas de no mediar las relaciones “domésticas”. Pero quizás lo más destacable de esta ley es que traslada las violencias domésticas habituales, que se situaban en el artículo 153, al *delito contra la integridad moral* del artículo 173.2.

“El que habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o con- viviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, así como sobre las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de dos a cinco años y, en su caso, cuando el juez o

³ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Acuerdo del Pleno del CGPJ de 21 de marzo de 2001 sobre la problemática derivada de la violencia doméstica, p.62-64.

⁴ Ley de Enjuiciamiento Criminal.

tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de uno a cinco años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica". Artículo 173.2, L.O. 11/2003

También, declara al nuevo delito contra la integridad moral punitivamente compatible con las penas de los delitos o faltas que se hubieren podido cometer en el curso del maltrato, es decir, admite expresamente el concurso de delitos. Por otro lado, las penas se agravan desde la básica de tres meses a tres años a su mitad superior cuando las violencias se hayan realizado en el domicilio común o en el de la víctima, en presencia de menores, portando armas, o, lo que resulta muy relevante, con quebrantamiento de la novedosa pena u orden cautelar de alejamiento.

Por último, se incorporan en el artículo 153 los malos tratos que hasta el momento se consideraban faltas, concretamente todos los malos tratos violentos –los que causan menoscabo psíquico o lesiones no constitutivas de delito, los golpes y maltratos de obra sin causar lesión y las amenazas leves con armas, proyectado estas conductas sobre el elenco de víctimas incorporado en el 173.2.

1.2 La Ley Integral

Queda por añadir la repercusión que, especialmente en derecho penal, ha tenido la Ley Orgánica de Medidas de Protección integral contra la violencia de género, L.O 1/2004 de 28 de diciembre.

La Ley Integral pretende atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres, y al mismo tiempo dar respuesta al contexto existente en la sociedad.

La Ley abarca tanto aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que esta Ley regula.

La violencia de género se enfoca por la Ley de un modo integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación. La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.

La Ley establece medidas de sensibilización e intervención en el ámbito educativo. Se refuerza, con referencia concreta al ámbito de la publicidad, una imagen que respete la igualdad y la dignidad de las mujeres. Se apoya a las víctimas a través del reconocimiento de derechos como el de la información, la asistencia jurídica gratuita y otros de protección social y apoyo económico. Proporciona por tanto una respuesta legal integral que abarca tanto las normas procesales, creando nuevas instancias, como normas sustantivas penales y civiles, incluyendo la debida formación de los operadores sanitarios, policiales y jurídicos responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la ley. Se establecen igualmente medidas de sensibilización e intervención en el ámbito sanitario para optimizar la detección precoz y la atención física y psicológica de las víctimas, en coordinación con otras medidas de apoyo.

La Ley Integral establece unos derechos que las mujeres víctimas de violencia de género tienen, derechos como: el acceso a la información y a la asistencia social integrada, la asistencia jurídica gratuita para aquellas víctimas con recursos insuficientes; protección en el ámbito social para posibilitar la movilidad geográfica, la suspensión con reserva del puesto de trabajo y la extinción del contrato, apoyo económico para que las víctimas de la violencia de género generen derecho a la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo. Además en el ámbito

laboral, las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género se considerarán justificadas. También y cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o servicios de salud, las trabajadoras por cuenta propia víctimas de violencia de género que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses, que les serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social; así mismo se contemplan ayudas de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tiene especiales dificultades para obtener un empleo. Las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable.

Y especialmente introduce una modificación que generó gran debate: el artículo 37, por el que a su vez, se modifica el contenido del artículo 153 de Código penal en lo referente a una diferenciación de la pena cuando el sujeto pasivo o persona que padece la violencia es mujer pareja del agresor.

El artículo 153 del Código Penal queda como sigue tras la Ley integral:

“1. El que por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpear o maltratar de obra a otro sin causarle lesión, cuando la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o persona especialmente vulnerable que conviva con el autor será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficios de la Comunitat de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años.

2. Si la víctima del delito previsto en el apartado anterior fuere alguna de las personas a que se refiere el artículo 173.2, exceptuadas las personas contempladas en el apartado anterior de este artículo, el autor será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o de trabajos en beneficios de la Comunitat de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento de seis meses a tres años.

3. Las penas previstas en los apartados 1 y 2 se impondrán en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o utilizando armas, o tenga un lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realice quebrantando una pena de las contempladas en el art. 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza.

4. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, el Juez o Tribunal, razonándolo en sentencia, en atención a las circunstancias personales del autor y las concurrentes en la realización del hecho, podrá imponer la pena inferior en grado”.

La consulta sobre la mencionada diferenciación fue llevada al Tribunal Constitucional que, por sentencia 59/2008, de 14 de mayo declaró la constitucionalidad del precepto ya que la sanción con efectos agravatorios no se impone por ser hombre, sino por “el carácter especialmente lesivo de ciertos hechos a partir del ámbito relacional en el que se producen y del significado objetivo que adquieren como manifestación de una grave y arraigada desigualdad”.

La última reforma en materia de violencia de género, la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, afecta también al artículo 173, castigando la conducta de aquél que de forma reiterada lleve a cabo actos hostiles o humillantes con el fin de impedir el legítimo disfrute de la vivienda.

El 29 de septiembre de 2010, se dio el visto bueno a la Euro-orden de protección de víctimas de violencia, con especial atención a las de género, una iniciativa lanzada por la Presidencia española de la UE durante el primer trimestre de 2010, que fue aprobada por las Comisiones de Libertades Públicas, Justicia e Interior y de Derechos de las Mujeres casi por unanimidad (63 votos a favor, 1 en contra y tres abstenciones). Esta euro-orden está destinada a proteger no sólo a las víctimas de violencia de género sino a las víctimas de crímenes de honor, mutilación genital, a las víctimas del crimen organizado y matrimonios forzosos y a las víctimas del terrorismo.

La Euro-orden es una resolución adoptada por una autoridad judicial o autoridad equivalente de un Estado miembro en relación con una medida de protección, en virtud de la cual una autoridad judicial o equivalente de otro Estado miembro adopta la medida o medidas oportunas con arreglo a su propio Derecho nacional a fin de mantener la protección de la persona protegida.

Esta Euro-orden se aplica a las medidas de protección destinadas de manera específica a proteger a una persona contra actos delictivos de otra persona que puedan poner en peligro de cualquier modo su vida o su integridad física, psicológica o sexual —por ejemplo, impidiendo cualquier forma de acoso— o su dignidad o libertad personal —por ejemplo, impidiendo el secuestro, el acecho y cualquier otra forma de coerción indirecta—, así como a evitar nuevos actos delictivos o reducir las consecuencias de los cometidos anteriormente.

Hasta aquí, de momento, la evolución normativa sobre la violencia de género en la pareja, dejando aparte el análisis sobre los delitos contra la libertad sexual que también constituyen una manifestación más de la violencia de género y que requerirían un estudio específico. Los malos tratos pueden ser físicos, psicológicos y sexuales, y si bien estos últimos suelen quedar atenuados o disimulados entre las manifestaciones más violentas de los malos tratos físicos, el Derecho debe tomarlos también en consideración dentro de la violencia en la pareja.

Falta añadir la reforma del Código Penal por L.O. 1/2015, de 30 de marzo que introduce algunas novedades:

El artículo 153.1º una lesión “de menor gravedad de las previstas en el 147.2 (lesión no definida como delito)”

- También las amenazas leves se añaden en un apartado 7 al art.171 con particular énfasis cuando es a la mujer. Lo mismo con el acoso del nuevo art.172ter
- Al artículo 173.2 de malos tratos habituales añade la pena de libertad vigilada
- Y se añade un nuevo apartado 4: injuria o vejación injusta cuando la víctima sea del artículo 173.2: pena de localización permanente

Por último introduce también un Capítulo II bis específico sobre los abusos y agresiones sexuales a menores de dieciséis años.

Por otro lado, y aunque no específica en materia de violencia, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁵, constituye un elemento esencial para combatir la violencia de género.

En esta ley se reafirma que la igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983.

⁵ BOE número 71, viernes 23 de Mayo de 2007, 12611.

La ley vuelve a remarcar la necesidad de una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con eliminación de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla. Contemplando una especial consideración con los supuestos de doble discriminación y las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres que presentan especial vulnerabilidad, como son las que pertenecen a minorías, las mujeres migrantes y las mujeres con discapacidad.

La mayor novedad de esta Ley radica en la prevención de esas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad, lo que implica necesariamente una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad.

Esta Ley se refiere a la generalidad de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales, y a la ordenación general de las políticas públicas, que bajo la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género, deben plasmar en el establecimiento de criterios de actuación de todos los poderes públicos en los que se integra activamente, de un modo expreso y operativo, este principio.

Los instrumentos básicos que esta Ley plantea son un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad con responsabilidades de coordinación, los informes de impacto de género, y los informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad. Las instituciones juegan un papel primordial para combatir la violencia, y ello desde la promoción de la igualdad.

2. NORMATIVA AUTONÓMICA

2.1 la importancia de la Ley de igualdad

En el ámbito autonómico la regulación en violencia de género comienza ya con la Ley 9/2003 del 2 de Abril⁶, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

La ley realiza una revisión de la situación existente en la Comunidad Valenciana. A pesar de los avances producidos en los últimos años, todavía sigue existiendo un nivel de desigualdad intolerable desde la perspectiva de los valores que inspiran el orden democrático, y es por ello que los estados y los organismos internacionales han tomado medidas en el sentido de erradicar la desigualdad de género.

La necesidad de eliminar las diferencias existentes entre mujeres y hombres requiere la adopción de medidas razonables y adecuadas que, partiendo de los desequilibrios que caracterizan las actuales relaciones de género, se encaminen a la superación de la discriminación por razón de sexo tanto desde una perspectiva individual como colectiva, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental a la igualdad de mujeres y hombres.

Esta ley pretende establecer una serie de medidas y garantías en el ámbito de la Comunidad Valenciana dirigidas a la eliminación de la discriminación y a la consecución del ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales para las mujeres sobre la base de la igualdad de mujeres y hombres.

Entre las actuaciones en el ámbito social requieren una especial atención las referidas a la violencia de

⁶ Diario oficial de la Generalitat Valenciana, viernes 4 de Abril de 2003, numero 4.474.

género ejercida contra las mujeres como una forma perversa de ejercicio del poder, mediante el empleo de la fuerza física, psicológica, económica, o de otro tipo, cuyo origen se encuentra en la desigualdad de las relaciones entre mujeres y hombres y se manifiesta bajo la forma de malos tratos, violación, abusos sexuales, acoso sexual, prostitución y tráfico de mujeres.

En el capítulo VI⁷ de la ley, cuando comienza a hablarse de la violencia de género, en los artículos del 33 al 39.

El artículo 33, se centra en la investigación sobre la violencia de género, donde se menciona que la administración autonómica debe promover la investigación sobre las causas de la violencia contra las mujeres e implantará medidas para impedirla y reparar sus efectos, y que el Consell de la Generalitat deberá promover, en el marco de las ayudas a la investigación, el estudio en la Comunidad Valenciana de un seguimiento de los procesos iniciados por malos tratos, agresiones sexuales y acoso sexual y de las resoluciones dictadas por Juzgados y Tribunales, prestando especial atención a las medidas cautelares adoptadas, y al razonamiento de las sentencias o autos.

El artículo 34, contempla la asistencia a las víctimas de violencia de género, apuntando que las administraciones públicas valencianas ofrecerán, en el ámbito de sus competencias, asistencia jurídica y psicológica especializada y gratuita a las víctimas de la violencia de género.

El artículo 35, resalta la importancia del seguimiento e información sobre las actuaciones en materia de violencia contra las mujeres, señalando que el Gobierno remitirá a les Corts Valencianes, con carácter anual, un informe que contenga los recursos humanos asistenciales y económicos destinados por la Administración autonómica a la prevención de los malos tratos y a la protección de la mujeres víctimas de ellos, información sobre el número de denuncias presentadas por malos tratos a mujeres, las actuaciones desarrolladas por la Administración autonómica para dar asistencia a las mujeres maltratadas, los procedimientos penales iniciados sobre violencia doméstica, con indicación de su número, la clase de procedimiento penal, el delito o falta imputado y la intervención de la Administración autonómica en dichos procedimientos. La reproducción de las sentencias firmes condenatorias sobre violencia doméstica, cuando se cuente con el consentimiento de la víctima o, cuando ésta no pudiese prestarlo, con el consentimiento de las personas perjudicadas. En todo caso, se respetará la intimidad de la víctima, su entorno familiar y, fundamentalmente, la intimidad de los y las menores de edad afectadas, las actuaciones llevadas a cabo para la readaptación de los agresores, y las actividades llevadas a cabo por el Consell de la Generalitat en materia de prevención y sensibilización contra la violencia hacia las mujeres.

El artículo 36, regula la personación de la Administración autonómica en los procedimientos por malos tratos, señalando que la Conselleria con competencias en materia de mujer podrá proponer al Consell de la Generalitat el ejercicio de la acción popular, a través del Gabinete Jurídico de la Generalitat o de abogadas/os colegiadas/os, en los supuestos de agresiones físicas domésticas en los que se cause la muerte o lesiones graves a mujeres residentes en la Comunitat Valenciana.

El artículo 37, se refiere a los protocolos de coordinación en los casos de malos tratos, siendo la Generalitat la que adoptará protocolos de actuación con la finalidad de garantizar una actuación coordinada y eficaz de los diversos órganos y entidades que intervengan o presten asistencia en los supuestos de malos tratos, y la que promoverá fórmulas de colaboración con las restantes administraciones públicas valencianas con competencias en la materia.

El artículo 38, hace referencia a las prestaciones para vivienda, apuntando que las mujeres víctimas de malos tratos que hayan tenido que abandonar su domicilio, tendrán acceso preferente a las viviendas sociales o, en su caso, tendrán preferencia en la percepción de una prestación económica específica para el alquiler de una vivienda, cuando no dispongan de recursos propios suficientes.

⁷ Capítulo VI. De la violencia contra las mujeres.

Por último, el artículo 39, recoge la protección a las víctimas de malos tratos, siendo la Generalitat la que adoptará sistemas especiales de protección a las víctimas de malos tratos, en aquellas situaciones en las que se presume que puedan ser objeto de un grave riesgo físico.

2.2 la ley integral valenciana

La Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunidad Valenciana⁸ tiene como objetivo último la adopción de medidas integrales para la erradicación de la violencia sobre la mujer, en el ámbito competencial de la Generalitat, ofreciendo protección y asistencia tanto a las mujeres víctimas de la misma como a sus hijos e hijas menores y/o personas sujetas a su tutela o acogimiento, así como las medidas de prevención, sensibilización y formación con la finalidad de implicar a toda la sociedad de la Comunidad Valenciana.

Por ello, la Ley refleja de manera expresa algunas de las recomendaciones de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para el Estudio y el Funcionamiento de la Ley Integral de Medidas contra la Violencia de Género, del Congreso de los Diputados, de la que se desprende la necesidad de considerar a los hijos e hijas menores víctimas directas de la violencia de género, supuesto que constituye una de las principales novedades de esta Ley, que, además, ha querido hacerlo extensivo a las personas sujetas a la tutela y/o acogimiento de la mujer víctima.

Las actuaciones de esta nueva Ley conceptualizan la violencia de género desde una perspectiva amplia, intentando responder tanto a las necesidades de las mujeres y niñas víctimas de violencia física, psíquica y/o sexual, como a las necesidades de las mismas que han sido expuestas a mutilación genital o trata con el fin de su explotación sexual.

⁸ FECHA DE ENTRADA EN VIGOR: 29.11.2012

Esta disposición afecta a:

AFFECTA A:

[DECRETO 52/2004, de 2 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se crea el Foro de la Comunidad Valenciana contra la Violencia de Género y Personas Dependientes en el Ámbito de la Familia. \[2004/X3508\]](#)
[DECRETO 94/2009, de 10 de julio, del Consell, de modificación del Decreto 52/2004, de 2 de abril, del Consell, por el que se creó el Foro de la Comunitat Valenciana contra la Violencia de Género y Personas Dependientes en el Ámbito de la Familia. \[2009/8333\]](#)

Esta disposición está afectada por:

AFFECTADA POR:

[DECRETO 63/2014, de 25 de abril, del Consell, por el que se aprueba el reglamento para el reconocimiento de las indemnizaciones y las ayudas económicas a las víctimas de violencia sobre la mujer, previstas en la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana. \[2014/3766\]](#)

MODIFICADA POR:

[LEY 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. \[2013/12400\]](#)
[LEY 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. \[2015/10410\]](#)

Por otra parte, las actuaciones en el ámbito laboral establecidas en la presente Ley constituyen una apuesta decidida para fomentar la independencia económica de la mujer como uno de los elementos necesarios para conseguir la efectiva igualdad entre mujeres y hombres. El acceso al empleo y las medidas que lo fomenten constituye una prioridad, y en este marco, además de la actuación de la Generalitat, los restantes agentes sociales tienen también un papel importante y decisivo, de ahí que uno de los principales instrumentos para conseguirlo sea la implicación de todos ellos, a través de la negociación colectiva o el establecimiento de convenios y acuerdos.

Es pretensión de la presente Ley tratar la violencia sobre la mujer desde una perspectiva global e integral y desde todos sus aspectos y ámbitos. Con esa finalidad, la Ley se compone de 75 artículos ordenados en una exposición de motivos, un título preliminar y cuatro títulos, así como una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El título preliminar regula los aspectos generales de la Ley, como son su objeto, el concepto de violencia sobre la mujer, de víctima y de agresor, el ámbito de aplicación, un catálogo de manifestaciones que se entienden constitutivas de violencia sobre la mujer.

En el artículo 2 de la ley, podemos encontrar el *concepto de la violencia sobre la mujer*:

A los efectos de esta Ley, se entiende por violencia sobre la mujer todo comportamiento de acción u omisión por el que un hombre inflige en la mujer daños físicos, sexuales y/o psicológicos, basado en la pertenencia de ésta al sexo femenino, como resultado de la situación de desigualdad y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres; así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.

Esta violencia abarca (artículo 3) la violencia física, psicológica, sexual, económica, mutilación genital femenina u otras prácticas culturales perjudiciales para mujeres y niñas.

En el artículo 4, nos encontramos con el *ámbito de aplicación*,

Las medidas contempladas en la presente Ley serán de aplicación a todas las víctimas de actos de violencia sobre la mujer que tengan lugar en el territorio de la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de lo establecido por la legislación en materia de extranjería y de la exigencia de determinados requisitos establecidos normativamente para las diferentes prestaciones o servicios.

En el artículo 5, nos encontramos ante el *concepto de víctima de violencia sobre la mujer*,

A los efectos de esta Ley, se entenderá por víctima de violencia sobre la mujer: toda mujer o niña que sea objeto de las conductas descritas en los artículos precedentes, así como los hijos e hijas menores y/o personas sujetas a tutela o acogimiento de las mismas que sufran cualquier perjuicio como consecuencia de la agresión a aquellas.

Y también describe el *concepto de agresor* (artículo 6): *el hombre causante de cualquiera de los actos contrarios a esta ley referidos en el presente título.*

En el séptimo de los artículos del proyecto de ley, nos encontramos ante los *principios rectores* de la Ley, siendo:

1. Equilibrio territorial. *Se procurará que los recursos previstos en esta Ley se desplieguen de forma universal y equilibrada por todo el territorio de la Comunidad Valenciana, facilitando el acceso a los mismos y la prestación de sus servicios de forma igualitaria para todas las víctimas de violencia sobre la mujer, especialmente las que vivan en el ámbito rural.*

2. **Inmediatez.** *La Administración de la Generalitat prestará sus servicios con rapidez y sin demoras, especialmente los de carácter urgente y de emergencia.*
3. **Personalización.** *Se realizará un diagnóstico individualizado de cada una de las situaciones de violencia, teniendo en cuenta la situación específica de cada caso.*
4. **Especialización.** *Se prestará especial atención a la formación de los agentes sociales implicados en la problemática de violencia. La Generalitat garantizará la formación de éstos a través de su oferta de formación continua y especializada.*
5. **Cooperación y coordinación.** *Todos los centros y servicios dependientes de la Generalitat actuarán de forma coordinada bajo la supervisión del departamento competente en materia de violencia de género. La coordinación se hará extensible a otras Administraciones, mediante el establecimiento, en su caso, de protocolos, acuerdos y convenios, evitando la victimización secundaria.*
6. **Sensibilización** *de la ciudadanía en general, fomentando una respuesta activa y solidaria ante la violencia de género y sus víctimas.*
7. **Transversalidad.** *Como actuación prioritaria e imprescindible en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y planes de la Administración de la Generalitat.*
8. **Suficiencia financiera.** *La Generalitat contará con los recursos financieros suficientes para el cumplimiento de los objetivos de la Ley.*

El título I recoge los derechos básicos de las víctimas de esta violencia, así como los criterios que se deberán tener en cuenta para su acreditación.

Entre los derechos se encuentran la información, la protección efectiva, la atención integral y especializada, la asistencia jurídica gratuita, la asistencia sanitaria, la intimidad y la privacidad, derecho a indemnizaciones por causa de muerte, derecho a una vivienda, derechos laborales, y derechos de hijos e hijas de las víctimas.

El título II plasma las medidas de la Generalitat para hacer frente a la violencia sobre la mujer, estructurándose en nueve capítulos relativos a la prevención del fenómeno; a la sensibilización social y la información; a la investigación; a la formación y capacitación específica de los profesionales que intervengan en la materia; a la detección del fenómeno; a las garantías jurídicas y asistenciales, dedicando el último capítulo a la personación de la Generalitat en casos de muerte de la mujer víctima o en aquellos en que se genere alarma social o se produzcan lesiones graves e invalidantes para ella.

2.3 Desarrollo competencial: la importancia de la Red pública de los servicios de atención integral a las víctimas

El título III regula la red de atención integral que la Generalitat pone a disposición de las víctimas de violencia sobre la mujer:

Esta Red de asistencia social integral a las mujeres víctimas de violencia de género comprende:

- a) Servicios de régimen ambulatorio.
 1. Atención telefónica permanente
 2. Oficinas de atención a las víctimas del delito
 3. Centros de mujer

b) Servicios de régimen residencial

1. Centros de emergencia
2. Centros de recuperación integral
3. Viviendas tuteladas

El título IV establece la competencia de la Generalitat para actuar contra la violencia sobre la mujer, promoviendo la coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas y entidades que participen en la erradicación de este fenómeno social:

La competencia para coordinar las actuaciones que en esta materia se lleven a cabo la tiene el departamento al que se asigne violencia sobre la mujer.

Se prevén: acuerdos de colaboración, coordinación y colaboración entre administraciones; y se promoverán protocolos de actuación en los ámbitos judicial, policial, sanitario, social. Asimismo se creará la Comisión Interdepartamental para combatir la Violencia de género en la Comunitat valenciana.; y el Foro de la CV contra la violencia de género y personas dependientes en el ámbito de la familia, que pasa a llamarse Foro contra violencia sobre la mujer.

El artículo 10 del Estatut d'autonomía de la Comunitat Valenciana, en el I títol II que son els drets dels valencians i valencianes hace una mención especial a la “protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas”. También añade que:” La Generalitat, en el marco de sus competencias y mediante su organización jurídica, promoverá las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos y colectivos en que se integren sean objeto de una aplicación real y efectiva”. Y en el artículo 13 hace una mención a la atención que debe prestarse a las personas con discapacidad.

Además menciona que: Mediante una Ley de Les Corts se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana⁹, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informen la actuación pública de La Generalitat en el ámbito de la política social.

“3. En todo caso, la actuación de La Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias, igualdad de oportunidades, la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunidad Valenciana.

4. La Generalitat, en el marco de sus competencias y mediante su organización jurídica, promoverá las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos y colectivos en que se integren sean objeto de una aplicación real y efectiva.”

⁹ En 2012 se aprueba la Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, de Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana

Remedio Sánchez (2007:95) analizó en su día la conveniencia de la inclusión de los derechos en los estatutos. Los argumentos esgrimidos por quienes son partidarios giran en torno a las tres siguientes ideas fundamentales:

1. El Estatuto es más que una simple Ley Orgánica. Su posición jerárquica
2. Los derechos son contenido constitucionalmente posible, aunque no necesario, de los Estatutos
3. Los derechos son un límite y a la vez un impulso a la acción de los poderes públicos
4. La declaración de derechos es materia directamente vinculada a las competencias estatutarias

“La difusa competencia de todo tipo de poderes en la regulación de los derechos fundamentales. No dudo, y lo he expuesto en muchas ocasiones, del deber de todo poder público y de todo elemento social de contribuir a la efectividad de los derechos, cuestión ésta sobre la que Martín Retortillo ya reflexionó en el inicio de la vigencia constitucional y sobre la que Häberle tanto ha escrito. Pero no es eso lo que en los escritos de referencia se afirma pues ya en sí misma la expresión «el gobierno y la administración cotidiana de los derechos fundamentales» que utiliza Caamaño 54 me resulta inquietante” (Sánchez, 2007: 99). La profesora Sánchez considera que “Los derechos ni se gobiernan y se administran, se deben respetar y proteger”. Especialmente si entendemos que los derechos sociales también son, o al menos deben ser fundamentales partiendo de la idea de universalidad de los derechos humanos, (¿acaso los derechos sociales no son derechos humanos?)

Por eso y tomando como punto de partida los dos últimos presupuestos: que los derechos sociales fundamentales son un impulso para los poderes públicos; y que además es competencia estatutaria, una vez que partimos de unos derechos sociales fundamentales que el Estatut reconoce, entendemos que deben tener su proyección en los distintos servicios públicos que tienen que funcionar correctamente, al menos si consideramos que los estatutos de autonomía, las competencias estatutarias, las transferidas de forma extraestatutaria, están, son y existen para dar mejores servicios a los y las ciudadanas. Por eso, debemos comprobar si gracias a que las autonomías existen, estamos mejor atendidos.

Tomaré como ejemplo, el análisis de los servicios públicos en el ámbito de la protección frente a la violencia de género, que tienen su anclaje legal en la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la violencia sobre la Mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana

Los servicios y centros de atención son:

a)Servicios de régimen ambulatorio.

- 1.Atención telefónica permanente
- 2.Oficinas de atención a las víctimas del delito
- 3.Centros de mujer

b)Servicios de régimen residencial

- 1.Centros de emergencia
- 2.Centros de recuperación integral
- 3.Viviendas tuteladas

Es necesario explicar que la gestión de estos centros se ha llevado a cabo por gestión privada; incluso la nueva Orden de gestión sobre estos servicios mantiene esta estructura:

Veamos a continuación qué problemas ofrecen estos centros (De ellos muchos tienen que ver con la diversificación de competencias y responsabilidades):

- 1.-En los Centros Mujer 24 horas se observa una saturación de profesionales
- 2.-Falta por tanto de presupuesto para personal y medios: existe un problema de financiación

3.-También hay problema de coordinación: que no esté cada uno haciendo funciones distintas, a veces la misma pero cada cual por su lado sin que nadie asuma la función de dirigir, coordinar, aunar esfuerzos y no derrocharlos. Por ejemplo, la Delegación del Gobierno creó la unidad de coordinación de la violencia de género; por otro lado está el Observatorio de la violencia; y por otro lado están los protocolos.

4.-Verdaderamente el asunto de los protocolos es muy significativo: hay una historia de protocolos que se renuevan cada vez que una administración pública entra de nuevo. Ahora están a punto de salir los protocolos para asistencia a víctimas del delito, entre los cuales se encuentra los de violencia de género, pero que a su vez también existen por otro lado.

5.-Respecto de las casas de acogida, centros de protección y viviendas tuteladas: Una vez salen, a las mujeres se les pierde la pista, ya no hay un seguimiento para ver qué necesidades puedan tener: Las trabajadoras sociales reclaman que tiene que haber una figura que haga el seguimiento.

6.-Existe duplicidad o multiplicidad de recursos en las grandes ciudades, pero en las zonas rurales hay un déficit alarmante: no es operativo, ni eficaz. Las zonas rurales están desatendidas: La autonomía debería servir para potenciar esos servicios sociales que no existen.

En Valencia solo hay: centro 24 horas (también en Alicante y Castellón), el CEMIO del Ayto, 7 unidades de prevención de la violencia y la Oficina de Ayuda a las víctimas del delito, así como ONGs específicas que aunque trabajan en la Comunidad no tienen suficientes recursos y llegan donde pueden.

El artículo 27.3,c) de la LRBRL incluye entre las competencias que el Estado y las CC AA pueden delegar a los municipios la prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

7.-La gerencia o gestión privada: otro de los errores en los que se pensaba que no se volvería a caer, y de momento parece ser que la intención gubernamental es seguir en esa línea.

De acuerdo con Asensi Sabater (2009) "Hoy día no sólo se gerencia la empresa, sino los gobiernos, la delincuencia, el maltrato, el ámbito familiar, sanitario, etcétera, y, por supuesto, la educación. Desde este punto de vista todo pasa por la forma de lo gerenciable, y todo empieza y acaba en la gestión, código de nuestro tiempo".

Más grave todavía cuando se trata de servicios tan delicados como los centros de atención a las víctimas de violencia de género, mujeres que a veces se encuentran sometidas a una doble circunstancia agravante como es su condición de persona inmigrante y por tanto con carencias o por ser persona con diversidad funcional.

8.-También los recursos de las fuerzas de seguridad del estado están descoordinados a veces, a pesar de que esa ha sido una de las mayores reivindicaciones de las instituciones públicas: Grupo Gamma (local), UPAP (nacional), el GRUME de la Guardia Civil.

3. CONCLUSIÓN

La descentralización y el desarrollo de las competencias crean confusión si no hay BUENA COORDINACIÓN. Es necesario revisar la coordinación y el seguimiento de las personas que hacen uso de los servicios.

Es necesario revisar el concepto de gestión de los centros que atienden a las mujeres, la formación de sus profesionales y los medios para la asistencia.

La normativa española y autonómica son complementarias, incluso cabría apuntar que la valenciana mejora la nacional por cuanto incluye todas las posibilidades de violencia contra las mujeres, por eso

huye del término género por si puede producir confusión al pensar que se refiere sólo a la pareja, por más que la definición internacional de violencia de género incluya todo tipo de violencia hacia las mujeres por el hecho de serlo.

4. BIBLIOGRAFÍA

ARROYO ZAPATERO, L. (2008): *La violencia de género en la pareja en el Derecho penal español*, Ministerio Público de Defensa, número 1, Editores del Puerto, Buenos Aires s.r.l., ISSN 1850-4027.

ASENSI SABATER, J. (2009): *Rendimiento, Gerencia, Firgoa*, Universidad Santiago de Compostela.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Acuerdo del Pleno del CGPJ de 21 de marzo de 2001 sobre la problemática derivada de la violencia doméstica, p.62-64.

MARRADES PUIG, A. (2013): *La violencia de género en la población de mujeres inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia.

SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. (2007): *Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas*, Cuadernos constitucionales Cátedra Fadrique Furió Ceriol.