



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

**PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA MUJER CON DIVERSIDAD FUNCIONAL
EN SUPUESTOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA
Y JUSTICIA INTERNACIONAL**

Facultad de Derecho. Universitat de València. Tesis doctoral.

Autor: José Manuel Vidagany Peláez.

Directora: Doctora Elena Martínez García.

Profesora Titular (Catedrática acreditada) de Derecho Procesal.

Depto. Derecho Administrativo y Procesal.

Co-Directora del Máster en Derecho y Violencia de género.

Marzo de 2016.

Protección Integral de la mujer con diversidad funcional en supuestos de violencia de género.

Programa de Doctorado en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional.

Facultad de Derecho. Universitat de València. Tesis doctoral.

Tesis doctoral.

Autor: José Manuel Vidagany Peláez.

Directora: Doctora Elena Martínez García.

Profesora Titular (Catedrática acreditada) de Derecho Procesal.

Depto. Derecho Administrativo y Procesal.

Co-Directora del Máster en Derecho y Violencia de género.

Marzo de 2016.

AGRADECIMIENTOS

Protección integral de la mujer con diversidad funcional en supuestos de violencia de género es la tesis que culmina tres años de intenso trabajo de investigación. Generalmente, las personas no llegamos a entender lo importante que son determinados hechos en nuestra vida, y sólo con el tiempo, es cuando le damos el valor que se merecen. Así, ahora recuerdo cuando en 1993, y de la mano del catedrático de Sociología Josep Picó, comencé a aprender lo que supone abrir las páginas de un libro en blanco y nutrirlas de ideas. Pasados estos años, he conseguido hacer aquello que me parecía tan complejo y sorprendente. Así, esta obra que quiere ser un reconocimiento a todos los que se esfuerzan, a los que trabajan duro para alcanzar sus sueños, a los que saben reinventarse, en definitiva, a los que disfrutan siendo diferentes a esa normalidad impuesta.

No cabe duda de que todo ello no hubiera sido posible sin dos pilares fundamentales en estos últimos años. Por un lado, he tenido los consejos, el cariño y la confianza de mi directora, Elena Martínez García. Haber conocido a una excelente persona, te hace ver más alcanzables estos proyectos, donde debes aprender a compaginar las obligaciones personales y profesionales, con el desarrollo de una intensa investigación. Al mismo nivel se sitúa el apoyo de aquellos que te rodean: mi mujer, mis hijos, mis padres, mis hermanos, así como el resto de

familiares y amigos. Allí donde estén, más cerca o más lejos, ellos saben que siempre los llevo en el corazón, sintiendo muy próximas sus palabras de ánimo. Para tantas y tantas personas que han pasado por mi vida, siempre aportando. Gracias a vosotros.

INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	5
ÍNDICE.....	7
ABREVIATURA.....	23
INTRODUCCIÓN.....	27
CAPÍTULO I. MUJER, DISCAPACIDAD Y VIOLENCIA DE GÉNERO.....	35
1. Mujer y discapacidad.....	35
1.1. Evolución social de la discapacidad.....	35
1.1.1. Rasgos históricos de la discapacidad.....	35
1.1.2. Imagen de la discapacidad.....	40
1.2. Desarrollo conceptual de la discapacidad.....	43
1.3. Modelos para el tratamiento legal de la discapacidad.....	47
1.4. Políticas internacionales en materia de discapacidad.....	52
1.4.1. Las Naciones Unidas.....	52
1.4.2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	53
1.4.3. Un reto hacia la igualdad internacional.....	56

1.4.4. Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades.....	60
1.4.5. Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad..	63
1.5. Políticas europeas en materia de discapacidad....	68
1.6. La discapacidad en la legislación española.....	73
1.6.1. Proceso constituyente y reconocimiento de los derechos sociales.....	73
1.6.2. El artículo 49 de la Constitución Española...	75
1.7. Procedimiento para la obtención del certificado de discapacidad.....	79
1.7.1. Identificación y diagnóstico de la discapacidad.....	79
1.7.2. Valoración del grado de discapacidad.....	83
1.7.3. Tipos de discapacidades.....	85
<i>Discapacidad física</i>	85
<i>Discapacidad intelectual</i>	86
<i>Discapacidad sensorial</i>	87
<i>Enfermedad mental</i>	87
1.7.4. Discapacidad generada por supuestos de violencia de género.....	88
1.7.5. Mujer, discapacidad y tejido asociativo.....	91
1.8. Figuras afines.....	95
1.8.1. Incapacitación civil	95
1.8.2. Incapaz en el ámbito penal	99
1.8.3. Incapacidad e invalidez.....	101
1.8.4. Dependencia.....	103
2. Violencia de género sobre la mujer con discapacidad.	107

2.1. Violencia de género: perspectiva internacional y europea.....	107
2.1.1. Protección de los derechos de la mujer en el plano internacional.....	107
2.1.1.1. Primeros esfuerzos y su culminación en la CEDAW.....	107
2.1.1.2. El nacimiento del “feminismo mundial”.....	113
2.1.1.3. Beijing y el asentamiento de la igualdad y la perspectiva de género...	116
2.1.1.4. Nuevos retos que marcan el milenio..	120
2.1.2. La violencia contra la mujer en la Unión Europea.....	121
2.1.2.1. La igualdad y el género en los Tratados europeos.....	121
2.1.2.2. Apuesta decidida por la igualdad y la lucha contra la violencia de género...	125
2.2. La violencia de género y su concreción en la legislación nacional.....	130
2.2.1. Antecedentes legislativos y políticos.....	130
2.2.1.1. Actuación del Código Penal de 1989.	130
2.2.1.2. Reforma del Código Penal de 1995...	133
2.2.1.3. Reformas de la legislación penal operadas en 1999.....	135
2.2.1.4. Reforzamiento de las políticas de género.....	140
2.2.1.4.1. Observatorio contra la Violencia de Género.....	140

2.2.1.4.2.	El Sistema de juicios rápidos.	143
2.2.1.4.3.	La Orden de Protección.....	145
2.2.1.4.4	Precedentes legislativos penales previos a la LOVG...	146
2.2.2.	Ley Integral contra la Violencia de Género....	151
2.2.2.1.	Introducción.....	151
2.2.2.2.	Objeto de la Ley.....	153
2.2.2.3.	Finalidad de la Ley.....	156
2.2.2.4.	Ámbito de aplicación subjetivo.....	159
2.2.2.5.	Estructura de la Ley Integral contra la Violencia de Género.....	161
2.2.2.5.1.	Medidas de sensibilización, prevención, detección e intervención.....	161
2.2.2.5.2.	Derechos de la víctima.....	165
2.2.2.5.3.	Tutela institucional.....	167
2.2.2.5.4.	Tutela penal.....	169
2.2.2.5.5.	Tutela judicial.....	172
2.2.2.5.5.1.	Cuestiones generales.....	172
2.2.2.5.5.2.	Balance desde la creación de los Juzgados de Violencia contra la Mujer <i>Datos procedimientos judiciales</i>	176
	<i>Datos medidas cautelares</i>	178
2.2.2.5.5.3.	Juicios rápidos en víctimas con discapacidad	178
2.2.2.5.5.4.	Fiscalía especializada en	

discapacidad.....	188
2.2.2.5.5.5. El proceso penal y la prueba preconstituida	192
<i>La prueba preconstituida y la protección de las personas de especial vulnerabilidad.....</i>	193
<i>Prueba preconstituida y personas con diversidad funcional.....</i>	197
2.2.3. Reforma del Código Penal operada por la L.O. 1/2015.....	201
3. Recopilando un punto de partida sobre violencia de género y discapacidad	208

CAPÍTULO II. VISIBILIDAD DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA MUJER CON DIVERSIDAD FUNCIONAL..... 217

1. Los números como elemento para aproximarnos a una realidad.....	217
1.1. Datos demográficos sobre discapacidad, mujer y violencia de género.....	217
1.2. Violencia de género y discapacidad en números.....	221
1.3. Macroencuesta europea sobre violencia contra las mujeres.....	230

1.4. Datos sobre la incidencia de la violencia en la salud de la víctima.....	233
2. Perfil de la víctima de violencia de género.....	235
2.1. Ciclos y escalada de la violencia de género.....	235
2.2. Indefensión aprendida.....	238
2.3. Factores de riesgo en la violencia de género.....	241
2.4. Factores, razones y mitos de la violencia de género en mujeres con discapacidad.....	244
2.5. Factores de riesgo en mujer con discapacidades más severas.....	252
3. Igualdad como elemento determinante de las políticas sociales.....	254
3.1. El principio de igualdad en relación a las políticas de género.....	254
3.2. Relacionando igualdad, género y discapacidad.....	261
3.3. Igualdad, género y discapacidad desde una perspectiva interseccional.....	267
3.3.1. Aproximación a una nueva forma de abordar la igualdad.....	267
3.3.2. Incorporación de la interseccionalidad al debate de género y discapacidad.....	269
3.3.2.1. Configuración de la interseccionalidad en materia de igualdad.....	269
3.3.2.2. Interseccionalidad entre mujer, igualdad y discapacidad.....	274
3.4. Transversalización en las políticas sociales.....	279

3.4.1.	Configuración de la transversalización de género.....	279
3.4.2.	Aspectos concretos de la discapacidad en las medidas integrales contra la violencia de género.....	284
3.4.3.	Aspectos concretos de la igualdad o la violencia de género en la legislación sobre discapacidad.....	291
3.4.3.1.	Impacto de la igualdad o la violencia de género en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.	291
3.4.3.2.	Impacto de la igualdad o la violencia de género en la Ley de Dependencia..	294
4.	Otras situaciones donde puede interferir género, discapacidad e igualdad.....	298
4.1.	El aborto como supuesto de violencia contra la mujer.....	298
4.1.1.	Evolución social y legislativa del aborto.....	298
4.1.2.	La prohibición del aborto como forma de violencia contra la mujer.....	304
4.1.3.	Cuestiones para el debate político y jurídico sobre el aborto.....	306
4.1.3.1.	El caso concreto de los nasciturus con discapacidad.....	307
4.1.3.2.	Consentimiento paterno en la interrupción voluntaria del embarazo para mujeres de 16 y 17 años.....	314

4.2. Recortes sociales y derechos fundamentales.....	318
4.2.1. Crisis económica y recortes en políticas sociales básicas.....	318
4.2.2. Interés general y política de recortes.....	320
4.2.3. Principio de igualdad y recortes sociales.....	325
4.2.4. La accesibilidad y derechos fundamentales..	330
4.2.5. Aproximación al concepto de accesibilidad.	
4.2.6. Tipos de accesibilidad.....	333
4.2.7. Accesibilidad cognitiva y discapacidad intelectual.....	333
4.3. Asimilación entre mujer y personas especialmente vulnerables en el Código Penal....	336

**CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN DE LA MUJER
CON DISCAPACIDAD EN VIOLENCIA DE
GÉNERO.....** 341

1. Red de recursos de servicios sociales en violencia de género.....	341
1.1. Planteamiento general.....	341
1.1.1. Constitución española. Estructura y contenido.....	341
1.1.2. Reparto competencial.....	344
1.2. Competencias en igualdad, violencia de género y servicios sociales.....	349
1.2.1. Igualdad y violencia de género.....	349
1.2.2. Servicios sociales y violencia de género.....	356

1.2.3. Servicios sociales y atención integral especializada en la legislación autonómica..	362
<i>Andalucía</i>	362
<i>Aragón</i>	364
<i>Cantabria</i>	366
<i>Castilla y León</i>	368
<i>Castilla- La Mancha</i>	370
<i>Cataluña</i>	371
<i>Comunidad Valenciana</i>	374
<i>Extremadura</i>	380
<i>Galicia</i>	383
<i>Islas Baleares</i>	385
<i>Islas Canarias</i>	386
<i>La Rioja</i>	389
<i>Comunidad de Madrid</i>	391
<i>Murcia</i>	396
<i>Navarra</i>	398
<i>País Vasco</i>	401
<i>Principado de Asturias</i>	404
1.3. Reparto competencial y encaje con el principio de igualdad territorial.....	406
2. Derechos de la víctima de violencia de género.....	412
2.1. Derechos no judiciales de la víctima de violencia de género.....	413
2.1.1. Información plena y asesoramiento adecuado.....	413
2.1.2. Derecho a la no victimización secundaria...	416
2.1.3. Derecho a la asistencia social integral.....	418

2.1.4.	Derechos laborales y de prestaciones de la Seguridad Social.....	421
2.1.5.	Derechos de carácter económico.....	425
2.1.6.	Derecho al cambio de apellidos.....	428
2.1.7.	Derechos de las mujeres con necesidades especiales de protección.....	428
2.1.7.1.	Migración y violencia de género..	428
2.1.7.2.	Violencia de género, discapacidad e inmigración: la multidiscriminación.....	434
	El reconocimiento de la condición de discapacitada.....	435
	Discapacidad auditiva y lenguaje de signos.....	437
	Discapacidad intelectual y/o enfermedad mental	438
2.1.8.	Derecho de las mujeres españolas víctimas en el exterior	440
2.1.9.	Derecho a contar con todos los medios materiales y últimas tecnologías.....	448
2.1.9.1.	Sistema VioGén.....	448
2.1.9.2.	Teléfono 016.....	449
2.1.9.3.	Servicio telefónico “ATENPRO”.	450
2.1.9.4.	Dispositivos telemáticos.....	452
2.1.9.5.	WRAP.....	452
2.2.	Derechos judiciales de la víctima de violencia de género.....	453
2.2.1.	Derecho de información y a ser atendida	

por servicios especializados.....	453
2.2.2. Derechos a la asistencia jurídica gratuita.....	458
2.2.3. Derecho a una evaluación individual de la víctima.....	461
2.2.4. Derecho a la no victimización secundaria...	462
2.2.5. Derecho a una gestión adecuada y eficaz....	465
2.2.6. Derecho a la tutela judicial efectiva.....	466
2.3. Ampliación de derechos y protección a menores y discapacitados.....	469
3. Derechos del presunto maltratador	472
3.1. Cuestiones generales	472
3.2. Reforzamiento de los derechos procesales por la UE	473
3.3. Mayores garantías para la defensa letrada.....	477
4. Protocolos y actuación coordinada del Estado.....	480
4.1. Características generales de los protocolos de actuación.....	480
4.2. Protocolo sobre intervención del personal sanitario en la detección y prevención de la violencia de género.....	483
4.2.1. Introducción.....	483
4.2.2. Actuación en atención primaria y especializada.....	487
4.2.3. Actuación en urgencias.....	488
4.3. Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género.....	490
4.3.1. Introducción.....	490
4.3.2. Metodología de la valoración del riesgo de	

violencia de género.....	491
4.4. Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para proteger a las víctimas de violencia doméstica y de género.....	496
4.4.1. Introducción.....	496
4.4.2. Otros protocolos oficiales de coordinación policial.....	498
4.4.3. Actuaciones policiales.....	499
<i>a. Fase de investigación.....</i>	500
<i>b. Recogida de la denuncia y atestado.....</i>	501
<i>c. Control y seguimiento de las medidas judiciales.....</i>	504
4.4.4. Comunicación entre los órganos judiciales y la policía.....	505
5. Especialidades sobre la intervención policial en mujeres con discapacidad cognitiva.....	507
5.1. Las especificidades del colectivo de mujeres con discapacidad intelectual o enfermedad mental....	507
5.2. Recopilación de información en mujeres con discapacidad intelectual o enfermedad mental....	511
5.3. La figura del facilitador.....	519
CAPÍTULO IV. ORDEN DE PROTECCIÓN, ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN Y DIVERSIDAD FUNCIONAL.....	 525

1.	Elementos esenciales de la orden de protección:	
	artículo 544.bis.....	525
	1.1. Introducción y concepto de la orden de protección.....	525
	1.2. Principios básicos.....	530
	1.3. Requisitos para la adopción de la orden de protección.....	533
2.	Procedimiento de la orden de protección.....	539
	2.1. Legitimación.....	539
	2.2. Solicitud.....	542
	2.2.1. Cuestiones generales.....	542
	2.2.2. Aportaciones al modelo de solicitud en relación al colectivo de personas con discapacidad.....	545
	2.3. Competencia.....	547
	2.4. Procedimiento.....	549
3.	Decisión y contenido de la orden de protección.....	554
	3.1. Decisión y alcance temporal.....	554
	3.2. Notificación de la orden de protección.....	557
	3.3. Medidas a adoptar en la orden de protección.....	558
	<i>Medidas civiles</i>	558
	<i>Medidas penales</i>	560
	<i>Medidas sociales o económicas</i>	563
4.	Inscripción, recursos e incumplimiento.....	566
	4.1. Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica.....	566
	4.2. Recursos frente a la orden de protección.....	570
	4.3. Incumplimiento de la orden de protección.....	574

5.	La Orden Europea de Protección.....	577
5.1.	Introducción.....	577
5.2.	Concepto.....	585
5.3.	Presupuestos y requisitos.....	587
5.4.	Sujetos.....	589
5.5.	Procedimiento.....	590
6.	Cuestiones clave de la orden europea de protección en relación a la mujer con discapacidad.....	594
6.1.	Introducción.....	594
6.2.	Reconocimiento mutuo y validez del certificado de discapacidad.....	595
6.3.	Accesibilidad de la mujer protegida.....	601
6.4.	Tratamiento de las particularidades de la víctima e igualdad de trato.....	604
7.	Reglamento 606/2013, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.....	607
	CONCLUSIONES.....	611
	ANEXOS.....	621
	Anexo I. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud.....	621
	Anexo II. Datos estadísticos sobre discapacidad.....	623
	Anexo III. Denuncias recibidas en el año 2014.....	625
	Anexo IV. Ordenes de protección solicitadas y acordadas en el año 2014.....	626

Anexo V. Medidas penales y civiles derivadas de órdenes de protección y de otras medidas cautelares.....	627
Anexo VI. Víctimas mortales por violencia de género.....	628
Anexo VII. Prevalencia de las diversas formas de violencia por parte de la evaluación de las mujeres de su salud y la discapacidad.....	629
Anexo VIII. Representación gráfica de las características principales de cada nivel en el ecosistema relacional y de los concomitantes factores de riesgos.....	630
Anexo IX. Escala de predicción de riesgo de violencia grave contra la pareja	631
Anexo X. Modelo de solicitud de orden de protección.....	633
BIBLIOGRAFÍA.....	641
OTRO MATERIAL.....	659
FUENTES ESTADÍSTICAS.....	663
ENLACES Y RECURSOS WEB.....	665
JURISPRUDENCIA.....	669

ABREVIATURAS

AP	=	Audiencia Provincial
Art.	=	Artículo
BOC	=	Boletín Oficial del Congreso
BOE	=	Boletín Oficial del Estado
BVD	=	Baremo de Valoración de la Dependencia
CC	=	Código Civil
CC.AA.	=	Comunidades Autónomas
CDPD	=	Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad
CE	=	Constitución Española
CEDAW	=	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CERMI	=	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
CESE	=	Comité Económico y Social Europa
CGPJ	=	Consejo General del Poder Judicial
CIF	=	Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud
COCEMFE	=	Confederación Española de Personas

con Discapacidad Física y Orgánica

Coord.	=	Coordinador
CP	=	Código Penal
Dir.	=	Director
Dir.(a)	=	Directora
DUEVM	=	Declaración Universal sobre la Eliminación de la Violencia sobre la Mujer
EMUME	=	Especialistas Mujer y Menor de la Guardia Civil
EPV-R	=	Escala de Predicción del riesgo de violencia grave contra la pareja
EVE	=	Escala de Valoración Específica
FEAPS	=	Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual
FRA	=	Agencia Europea de Derechos Humanos
IMSERSO	=	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	=	Instituto Nacional de Estadística
LAPAD	=	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
Lecrim	=	Ley Enjuiciamiento Criminal

LISMI	=	Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de las Personas con Minusvalía
LO	=	Ley Orgánica
LOPVVD	=	Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica
LOVG	=	Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
MTAS	=	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
n.º / núm.	=	Número
OMS	=	Organización Mundial de la Salud
ONU / NU	=	Organización de las Naciones Unidas
op. cit.	=	Obra citada
PAMPD	=	Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad
p.	=	Página
pp.	=	Páginas
RAE	=	Real Academia Española
RD	=	Real Decreto
SCAD	=	Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo
SID	=	Servicio de Información sobre

Discapacidad

ss.	=	Siguientes
Supra cit.	=	Citado más arriba
UE	=	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El Estado del Bienestar ha superado cualquier otro sistema de gobierno anterior, siendo la evolución de una estructura tripartita relativamente coherente, donde coexiste la economía capitalista, política democrática y derechos sociales. Se trata de un equilibrio de fuerzas por el que capitalismo y valores están llamados a entenderse, conciliando cuestiones concretas como la libertad, igualdad, democracia y crecimiento económico. La correcta combinación de todos estos elementos, es la que permite que las sociedades modernas puedan avanzar.

Las fricciones entre los modelos tradicionales de gobierno resultan inevitables, más aún, cuando nos encontramos ante determinadas coyunturas sociales, políticas o económicas complejas, donde los individuos y las experiencias pretenden redefinirse. Este tipo de sociedades son las más adecuadas que se han podido diseñar hasta el momento, a pesar de todas sus imperfecciones. Pugnamos en una infinita contraposición entre derechos y capitalismo, en un necesario pacto de entendimiento.

En ese escenario de poder, lo social se presenta a nuestro análisis como fundamental, puesto que tiende a moverse en todos los planos descritos y en muchas ocasiones es el detonante de conflicto entre ellos. En ese ámbito, y cuando hablamos de género, como señalan distintos autores, abrimos una nueva

frontera que une símbolos, ideas y significados nuevos, donde no sólo se pretende un cambio de mentalidad respecto de las tesis patriarcales tradicionales, sino que se busca una auténtica revolución cultural.

Nuestro estudio plantea una aproximación al concepto de violencia de género, profundizando en las particularidades que se observan en la confluencia entre mujer, diversidad funcional y violencia de género. Hacemos un recorrido que comienza con la propia definición de discapacidad, pasando posteriormente por la evolución que ha experimentado el tratamiento legal de la violencia de género, pero el interés último de este trabajo, se centra en el análisis de la intersección que se produce entre estas dos realidades, las cuales se ven íntimamente relacionadas con el principio de igualdad.

La metodología de investigación empleada, consiste en la combinación de dos concretos sistemas de análisis, donde se realiza una aproximación jurídico-descriptiva a la problemática objeto de estudio, para terminar con un método operacional deductivo, con el que se procederá a evaluar los fallos que a nivel normativo e incluso de modelo de protección tiene esta materia, proponiendo una serie de soluciones o recomendaciones, principalmente en aquellas áreas donde confluye mujer, violencia de género y discapacidad.

Para recorrer este camino emplearemos distintas fuentes, como los textos doctrinales, la jurisprudencia o los datos estadísticos. Evidentemente, con mayor o menor amplitud, puesto que uno de los problemas fundamentales con los que se encontrará el lector en este estudio, es la escasez de fuentes y lo generalistas que resultan en muchas ocasiones. Desde el ámbito de la discapacidad o la violencia de género, encontramos una abundante bibliografía, pero siempre abordadas como dos realidades estancas. Así, cuando se ha intentado conjugar ambas, los trabajos existentes sólo hacen referencia a las cuestiones genéricas de los artículos de la ley, y en muy pocas ocasiones, se ha podido trabajar con fuentes de cierta calidad investigadora. En esos casos, este material se ha convertido en un valioso acompañante.

Por otro lado, estamos ante una legislación cambiante y que se ha ido configurando en los últimos tiempos, intentando cubrir lagunas y déficits, que respondían a un nuevo impulso social, así como también la necesidad de salvaguardar principios fundamentales y derechos básicos de las personas. Conforme vamos desgranando esta realidad, percibimos lo intenso y fecundo de la investigación jurídica de los últimos tiempos, donde el intercambio de propuestas es incansable. Quizás la dificultad de esas tres premisas que entrelazamos en la obra, o más aún, la parquedad anterior y su progresiva toma de conciencia respecto de un problema muchas veces ocultado, son

parámetros que nos pueden ayudar a comprender esta realidad. Si un proyecto científico se nutre de una normativa tan actualizada, donde muchas veces incluso se habla de meras propuestas legislativas, conlleva el riesgo de carecer de una amplia bibliografía que nos permita recorrer de una forma más sencilla esta temática, pero indiscutiblemente, nos provee de ese aliciente que impregna aquellos terrenos a explorar.

Relacionado con lo anteriormente dicho, es evidente que la mayor parte de los cambios siempre arrancan de una esfera internacional o europea, y si bien es cierto que España ha abanderado en alguna ocasión las políticas sociales más novedosas, como puede ser en materia de violencia de género, no es menos cierto que en el ámbito de la discapacidad o en la proyección de la transversalización o interseccionalidad de distintas desigualdades, se hace indispensable acudir a especialistas de referencia de otros países y a reglamentaciones internacionales. La complejidad del idioma; la dificultad de encajar teorías doctrinales que se vertebraron, por ejemplo, para explicar la situación de doble discriminación que viven las mujeres afroamericanas; la visión de una desigualdad poliédrica; o la existencia de un colectivo de mujeres con diversidad funcional totalmente heterogéneo, son algunos de los complejos factores que se pretenden superar.

Aunque estamos ante un trabajo eminentemente jurídico, vamos a dar un paso más que el puro planteamiento teórico, estableciendo todo un itinerario de preguntas y respuestas entorno a la debida protección integral de las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, en muchas ocasiones abordando la compleja realidad de un colectivo sometido a varios grados de vulnerabilidad, es decir, lo que novedosamente definimos en nuestro estudio como proceso de discriminación cronificada. Pero al referirnos a conceptos como mujer, discapacidad y violencia de género no sólo lo veremos desde la óptica del derecho, también hablaremos de historia, de sociología, de asociacionismo y de práctica diaria de los agentes que intervienen en estos procesos.

Queremos desvelar si contamos con una adecuada legislación para dar respuesta a estas nuevas necesidades. En esa línea, se podría plantear la necesidad de profundizar en procesos de armonización internos y comunitarios para dotar a las mujeres con discapacidad de unos recursos básicos y generales, impulsando al mismo tiempo la coordinación y cooperación de todos los agentes implicados, así como dotando con recursos suficientes a la mejora de la investigación, con enfoques multidisciplinares, completas estadísticas y centros de referencia. Por su parte, la prevención, formación e información parece a primera vista escasa, pero a partir de ahí, la pregunta es qué medidas deberíamos activar para mejorarla.

También es importante preguntarse si la sociedad responde adecuadamente a las necesidades de todas las mujeres, indistintamente de su situación personal y grado de vulnerabilidad. En un momento de crisis y recortes debemos saber qué medidas han afectado a los servicios sociales, las ayudas y la función asistencial de la administración. Pero es más, en qué sentido afecta a esta cuestión la completa realidad territorial y de funcionamiento institucional con el que nos hemos dotado.

Sobre los derechos de la víctima y del agresor, vamos a comprobar que estamos inmersos en un profundo debate garantista. La Unión Europea se ha marcado como políticas prioritarias estas cuestiones, subrayando en su agenda la necesidad de asegurar las garantías del proceso penal y unos elementos básicos compartidos por todos los Estados. Con ello, el proceso de transposición y mejora parece que va a redundar en beneficio de las partes que intervienen en una contienda procesal, pero no cabe duda, de que las peculiaridades de este tipo de delitos tienen que verse reflejadas en esa legislación. La doble victimización o la adecuada protección de la víctima, hace que determinadas garantías deban encajarse adecuadamente. En ese ámbito, también es bueno ver en qué sentido se incorpora el factor discapacidad a esas garantías.

Por último, y desde una escala centrada en la vulnerabilidad de la víctima, hemos entendido que un estudio de estas características no podía olvidar las obligadas referencias al colectivo de mujeres con discapacidad intelectual y con enfermedad mental, sobre las que se produce una mayor discriminación y abandono institucional. Cosificadas y percibidas como asexuales, parece que se les ha privado de su condición de mujer. Afrontaremos los problemas de credibilidad, la falta de información y las lagunas en materia formativa de los profesionales que intervienen, dando pautas y recomendaciones para su mejora.

A partir de ahí, el carácter totalmente innovador y novedoso de nuestro estudio, nos ha hecho decidarnos por seguir un camino, más o menos acertado, pero que en definitiva, es aquel que nos marca nuestra pasión y cuya máxima pretensión es seguir aportando en esa lucha por dar visibilidad a los derechos fundamentales.

CAPÍTULO I

MUJER, DISCAPACIDAD Y VIOLENCIA DE GÉNERO

1. Mujer y discapacidad.

1.1. Evolución social de la discapacidad.

1.1.1. Rasgos históricos de la discapacidad.

La discapacidad tiene una vieja historia. El grupo humano, la cultura, las creencias, las leyes y los valores de la sociedad han ido marcando desde la antigüedad la concepción del individuo, y como no podía ser de otro modo, también de la discapacidad¹. La génesis y formación del concepto actual de discapacidad no siempre ha sido uniforme, pero por lo general se ha caracterizado por el desprecio, la persecución o la negación de su existencia², entendiéndolos como seres inferiores.

Las creencias religiosas, la posición social, el miedo o simplemente un rechazo a lo diferente, han provocado que se haya tenido que luchar mucho para conseguir el reconocimiento

¹ Aguado Díaz, Antonio León. *Historia de las deficiencias*. Escuela Libre Editorial. Fundación Once: 1995. pp. 26 y ss.

² Ganzenmüller Roig, Carlos y Escuerdo Moratall, José Francisco. *Discapacidad y Derecho, Tratamiento jurídico y sociológico*. Bosch: 2005. p.25.

institucional y social del que hoy gozan las personas afectas de algún tipo de diversidad funcional, a pesar de todo lo que falta por conseguir.

Incluso dentro del concepto amplio de discapacidad, éste ha sufrido una persecución diferente según el tipo y grado. En las antiguas civilizaciones a las personas con discapacidad físicas o como de manera despectiva se les definía, con deformidades, se les abandonaba o se les apartaba de la comunidad en la que vivían, por cuanto se les consideraba personas inferiores e incapaces de sobrevivir en unas sociedades donde imperaba la violencia y las guerras³. Teniendo esto presente, conviene recordar la infame situación que durante siglos han vivido las personas con discapacidad intelectual y los enfermos mentales, atrapados en un mundo incapaz de reconocer sus deficiencias, asustado de aceptar lo distinto como normal, y no como imperfecto. Así, cuando la cultura de una época define la naturaleza como algo Divino y por ende perfecto, sólo podía explicar este tipo de discapacidades como una "aberración demoníaca" a la que había de perseguir y castigar.

Durante muchos siglos, las diferentes religiones consideraron a las personas con discapacidad como sujetos

³ Aristóteles describe en sus escritos como los espartanos arrojaban al vacío desde la cima del monte Taiguelo a sus discapacitados físicos.

poseídos por el diablo, y por tanto, como objeto pasivo de las iras oficiales de sus creencias, entre éstas no podemos extraer la religión Cristiana, a pesar de que posteriormente iniciase un verdadero movimiento de asistencia y atención hacia las personas con discapacidad, los marginados y los desprotegidos, digno de todo reconocimiento.

En el año 430 la Iglesia quemó por primera vez a una persona acusada de brujería, aunque realmente no fue hasta el siglo XV cuando toma forma este tipo de persecución⁴. Muchos fueron los tratados que se redactaron y que recogían con tremenda profusión los síntomas y signos externos que podrían servir de pauta para identificar una bruja. De forma metódica los monjes dominicos alemanes Jakob Sprenger y Heinrich Kraemer, que se denominaron los perros del Señor (Dominicanes), publicaron en 1489 el libro llamado *Malleus Maleficarum*⁵, donde el Martillo contra las brujas describía de manera profusa estados y representaciones malévolas, que hoy, con el paso de los años, corresponden simplemente a enfermedades mentales o discapacidades intelectuales.

⁴ En el Levítico por ejemplo, se asienta el fundamento de las persecuciones contra la brujería, estableciendo que el hombre o mujer que posean un espíritu familiar o que sean hechiceros deben ser condenados a muerte. En igual sentido tanto el Viejo Testamento como el Nuevo tienen innumerables referencias a posesiones sobrenaturales, lo que abrirá el camino a una sangrienta persecución, apoyada incluso a través de una Bula Papal.

⁵ Aguado Díaz, Antonio León. op. cit. p. 32.

En el siglo XIII comenzaron a surgir los primeros asilos para personas con discapacidad, y a pesar de que se fue avanzando en el estudio de las enfermedades mentales y las discapacidades, en un principio, de ninguna manera se puede concebir que estos buscasen ese valor sanitario y asistencial que hoy les atribuimos. Como se ha podido saber, entre el "material asistencial" de muchos de estos hospitales se encontraba un número considerable de instrumentos, que nos dan ejemplo de su escaso carácter humanitario. El conocido hospital de Bathelem (Londres, 1247) contaba entre su inventario con cuatro pares de esposas, once cadenas de hierro, seis candados con llaves y dos pares de cepos.

Esto nos conduce a afirmar que la visión del enfermo estaba caracterizada en ese momento por una concepción de asistencia que se asimila a una institución de carácter custodial, fundamentalmente como instrumento de marginación y aislamiento social, olvidando esa labor terapéutica y rehabilitadora. Por tanto el concepto de discapacidad que estamos barajando está muy ligado a la marginalidad, y en general, a unos cánones de beneficencia que en los siglos XVIII y XIX dan origen a la importante creación de manicomios en Europa⁶, coincidiendo como no podía ser de otro modo, con las

⁶ El primer hospital psiquiátrico de Europa, el Hospital de Santa María de los Santos Mártires Inocentes, lo funda en 1409 en Valencia el religioso Joan Gilabert Jofré. Actualmente es el llamado Hospital General Universitario de Valencia. Este hospital para enfermos mentales se anticipa casi dos siglos a la

grandes crisis económicas, lo que nos indica que el objetivo último que se buscaba era resolver el problema de la pobreza que se extendía como una plaga por las calles europeas.

Como indicábamos anteriormente, no es hasta el surgimiento de voces como las del profesor Juan Luis Vives⁷ o el médico Jean Wier⁸, que introdujeron tratamientos más humanitarios en la asistencia de los enfermos, y que incluso, pudieron demostrar en libros como *De Praestigiis Daemonum*, que la brujería tan sólo era síntoma de enfermedades mentales o discapacidades intelectuales. A pesar de estos titubeantes pasos, no podemos olvidar que la corriente predominante durante siglos siguió siendo el rechazo y desprecio, sustentada por el surgimiento de innumerables leyes, que tomando como modelo la legislación francesa de 1838, buscaban el aislamiento y la alienación de los enfermos.

En la edad moderna aparecen nombres de considerable reconocimiento que potencian el campo de la rehabilitación. De esta manera se sientan las bases de una pedagogía médica, así como posteriormente otros estudiosos inician científicamente el

denominada revolución en salud mental, encontrando en su documento de fundación una coherente y consistente comprensión de estos enfermos.

⁷ Juan Luis Vives recomienda el ingreso de los desequilibrados en el hospital y que se efectúe diagnóstico, pronóstico y tratamiento.

⁸ Jean Wier fue el padre de la primera revolución psiquiátrica y uno de los primeros que trata de explicar racionalmente estas conductas, distinguiendo en su época entre la posesión diabólica, susceptible de eliminación por exorcismo, y alteración mental, enfermedad.

terreno de la discapacidad mental, creándose en 1881 en Leipzig, la primera escuela pública destinada a la enseñanza de deficientes mentales.

Por último, el siglo XIX supuso la era del progreso y protagoniza la llamada revolución demosanitaria⁹. Como señalan los autores, en esta época los gobiernos comienzan a tomar conciencia de los problemas de sus ciudadanos, en cuestiones tan significativas como las sanitarias y sociales, avanzando en la medicina, asistencia física y pedagógica para las personas con discapacidad, mejorando los servicios residenciales y creando la educación especial.

1.1.2. Imagen de la discapacidad.

Antes de terminar con este apartado, parece interesante realizar una breve aproximación a uno de los fenómenos más significativos que se han producido en los últimos años, y que ha revolucionado los cimientos de las actuales sociedades. Los medios de comunicación de masas, conforman una herramienta persuasiva que se ha introducido en la cultura globalizante de

⁹ Aguado Díaz, Antonio León. op. cit. p. 114.

nuestros días, consiguiendo influir de manera decisiva en la vida diaria de las personas¹⁰.

Los medios de comunicación, y con respecto a la discapacidad, deben analizarse desde una doble perspectiva. Por un lado, afirmando lo indispensable que resulta para cualquier colectivo ir ganando espacios de representación y poder, pero al mismo tiempo, y en segundo lugar, planteando la necesidad de construir una nueva imagen social donde la vieja concepción de la discapacidad y las personas con diversidad funcional dejen paso a una idea normalizada de estos ciudadanos.

Resulta innegable el poder que la comunicación tiene con respecto a la socialización de las personas, y por tanto, la calidad de los contenidos de los programas educativos, informativos y de entretenimiento influyen decisivamente en los hábitos mediatizados de la población. La discapacidad, principalmente por el apoyo gubernativo a las campañas de sensibilización, ha ido adquiriendo paulatinamente mayores cuotas de presencia informativa, especialmente desde finales de la IIª Guerra Mundial, cuando el mundo se enfrenta a un número elevado de soldados con discapacidad que reclamaban su atención.

¹⁰ Como afirma Noam Chomsky, en 1998, "para los medios de comunicación en sí el control de la mente del público es extremadamente importante".

Con el paso de los años, y principalmente a partir de los sesenta, se produce un avance significativo en la conceptualización de la discapacidad. En este tiempo se inician los juegos olímpicos especiales, y la sociedad se concienta de un número importante de reivindicaciones, como la lucha por los derechos civiles de las personas de color, el movimiento hippie y los derechos que como ciudadanos asisten a las personas con discapacidad. Podemos afirmar que en discapacidad, se superan las barreras mediáticas que lo utilizaban como modelo recurrente desagradable y/o piadoso, para transformarse en un instrumento integrador. A partir de este momento, entendiendo los medios de comunicación desde una perspectiva didáctica y pedagógica, y partiendo de la base de que la comunicación no es "una ventana abierta al mundo" sino una realidad de mensajes, parece que es necesario que las organizaciones representativas de la discapacidad sigan reivindicando un espacio digno en los medios de comunicación, para poder contribuir a la construcción de una sociedad más solidaria.

1.2. Desarrollo conceptual de la discapacidad.

El ideario humanista, pacifista e internacional por el que se buscaba el goce máximo de la salud como derecho fundamental de todos los seres humanos, la búsqueda de la salud para todos los pueblos en unas condiciones de igualdad, y el control de las desigualdades de los países en cuanto a las enfermedades, son las premisas que se fueron fraguando en el siglo XIX para la creación el 22 de julio de 1946 de la Organización Mundial de la Salud.

El propósito fundamental por el que se constituyó, fue la búsqueda para todos los pueblos del grado más alto posible de salud, todo ello de conformidad con el artículo 1 de su carta constituyente, que tenía como cuestiones principales:

- a. Prevención de la propagación internacional de enfermedades.
- b. Establecer las nomenclaturas a nivel internacional.
- c. Fijar las normas comunes sobre diagnósticos y otras materias.
- d. Realización de propaganda sobre enfermedades.
- e. Llevar a cabo recomendaciones a los Estados miembros.
- f. Confección de informes anuales.

Con esas bases, toma forma la definición terminológica realizada por la Organización Mundial de la Salud en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías en Ginebra en el año 1980, con la que se consigue un gran avance en la codificación y elaboración sistemática de estos tres conceptos: deficiencia (impairment); discapacidad (disability); y minusvalía (handicap). Esta clasificación fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el *Programa de Acción Mundial para los Impedidos*¹¹.

Por *deficiencia* se entendía toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Las deficiencias las podemos clasificar del siguiente modo: intelectuales, psicológicas, del lenguaje y del aprendizaje, de la audición, de la visión, viscerales, musculoesqueléticas, desfiguradoras, generalizadas y sensitivas.

La *discapacidad* por su parte, era toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, así las cosas, las actividades pueden estar limitadas en su naturaleza, duración y calidad.

¹¹ Aprobado por la Asamblea General en su resolución 37/52 de 3 de diciembre de 1982.

Interrelacionando los dos conceptos, las discapacidades podían ser de la conducta, de la comunicación, del cuidado personal, de la locomoción, de la disposición del cuerpo, de la destreza, de la situación, de una determinada aptitud, se trata en su conjunto, de restricciones a las actividades que los individuos realizan por sí y para sí.

Por último, con la *minusvalía* se quería hacer referencia a una situación desventajosa para un determinado individuo, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, comparativamente con parámetros de edad, sexo, factores sociales y culturales. La minusvalía de esta manera se manifiesta en la orientación, la independencia física, la movilidad, la ocupación, la integración social, la autosuficiencia económica y otros factores¹².

Con el devenir de los años, estas definiciones quedan obsoletas, viéndose la necesidad de adaptarlas a través de un nuevo compendio. La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, aprobado en mayo de 2001 por esta misma institución, tomó la decisión de

¹² Fernández Liesa, Carlos R Fernández Liesa, Carlos R. *La protección internacional de las personas con discapacidad*. Coedición Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado: 2007. p. 51.

reemplazar y unificar los conceptos existentes¹³, por un término más genérico como discapacidad o personas con discapacidad. Esta teoría responde al hecho de que las limitaciones de una persona se convierten en discapacidad sólo como consecuencia de la interacción de la persona en su ambiente, el cual no le proporciona el adecuado apoyo para reducir sus limitaciones.

Este proceso evolutivo del concepto de la discapacidad culmina en la *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)*, donde se observa este fenómeno desde la llamada teoría social y se comienza a hablar de diversidad funcional. Esta CDPD, es el resultado de un largo proceso y de amplio consenso, en el que participaron no sólo los Estados miembros de la ONU e importantes instituciones internacionales de derechos humanos, sino también organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, donde se pretende dar un nuevo enfoque al concepto de discapacidad, con una óptica integradora, compleja e interaccional. La discapacidad deja de ser algo en sí, para ser la designación del cruce de numerosas variables¹⁴.

¹³ García Garnica, M^a del Carmen. *Estudios sobre dependencia y discapacidad*. Thomson Reuters-Aranzadi; 2011. p. 51.

¹⁴ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. p. 52.

1.3. Modelos para el tratamiento legal de la discapacidad.

Tras nuestro análisis, podemos decir que la discapacidad no sólo ha sufrido un proceso evolutivo respecto de su propia conceptualización, sino que la visión del individuo también lo ha experimentado, pasando a lo largo de estas décadas por tres modelos de tratamiento jurídico de la discapacidad¹⁵: a) Paternalista y benéfico¹⁶, b) Médico y asistencial¹⁷, c) Social¹⁸.

Entre los motivos que han influido en los cambios de modelo social de la discapacidad, podemos citar: a) La evolución en la mentalidad de nuestra sociedad, b) El mayor compromiso de todos los ciudadanos en el concepto de igualdad, c) La visibilidad de las personas discapacitadas, a través del esfuerzo de sus familias y asociaciones, d) La propia Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ya abordada, e) La transversalización de la protección de las personas con discapacidad en el ordenamiento

¹⁵ De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. *Tratado sobre Discapacidad*. Thomson-Aranzadi: 2007. pp. 84-90.

¹⁶ “En el submodelo de marginación o beneficencia, se tiende a la exclusión del individuo y se le considera únicamente como objeto de compasión”.

¹⁷ “En el modelo médico rehabilitador se entiende a la discapacidad exclusivamente como un problema de la persona, directamente ocasionado por una enfermedad, accidente o condición de su salud, que requiere de cuidados médicos y asistenciales”.

¹⁸ “Su presupuesto fundamental es que las causas que originan la discapacidad no son individuales, sino que son preponderantemente sociales, derivadas de las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”.

jurídico o f) El envejecimiento de la población y la dependencia, donde la discapacidad deja de ser una cuestión congénita o vinculada a una enfermedad, para convertirse en un factor social y relacionado con la mayor esperanza de vida, que al final afecta a una población mucho más elevada¹⁹.

El modelo social se aleja de un concepto basado única y exclusivamente en rasgos de las personas, y como afirman la CDPD “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Como podemos observar, y así han subrayado numerosos autores, las herramientas básicas para la satisfacción de los derechos de las personas con discapacidad deben basarse en la dignidad y el principio de igualdad²⁰.

De este modo, cuando se estudia la discapacidad desde la óptica de la igualdad, descubrimos que se pasa del tradicional concepto asistencial, de rehabilitación o educativo, conforme lo desarrolla el artículo 49 CE, a una esfera de auténtica integración social, centrada en la igualdad y en la búsqueda de aquellos instrumentos que permitan remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación de todos los individuos en

¹⁹ García Garnica, M^a del Carmen. op. cit. pp. 34-36.

²⁰ De Asís Roig, Rafael. *Sobre discapacidad y derechos*. Dykinson – Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho: 2013. p. 17.

la vida política, económica, cultural y social. Por esa razón, adquiere también un papel fundamental en nuestro análisis la concepción de la discriminación por causa de la discapacidad, que conforme al artículo 2 de la CDPD debe entenderse por “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”, un precepto básico en la nueva visión de la discapacidad, que debe ponerse en relación con los artículos 25 y 26 de la CDPD sobre la obligación de que los Estados adopten las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud, habilitación y rehabilitación específica como consecuencia de su discapacidad.

En último término, y partiendo de la base de que el modelo social puede ser uno de los más adecuados y óptimos de cuantos se han proporcionado hasta el momento, no podemos obviar que el mismo ha tenido ciertas críticas desde algunos sectores de la discapacidad²¹. Son tres, quizás, las principales cuestiones a debatir, y que se han planteado respecto de este nuevo concepto de la discapacidad, centradas principalmente en

²¹ De Asís Roig, Rafael. op. cit. p. 26.

el hecho de que se trata de un tratamiento excesivamente triunfalista, en un momento de profunda crisis y recortes, donde determinados poderes pueden tener la tentación de minimizar los recursos que tienen que destinarse a la integración y atención a las personas con discapacidad, puesto que retorciendo el principio de igualdad y la diversidad funcional, podría parecer que sus necesidades son menos importantes.

Por otro lado, parece que ese modelo social no representa por igual a todas las discapacidades, y partiendo de un excelente trabajo de décadas realizado por unas concretas organizaciones representativas del sector, muy relacionadas con la discapacidad física, podría convenirse que patologías intelectuales o enfermedades mentales sí que tienen parte de ese componente personal que precisa de una atención más asistencial y no sólo de políticas igualitarias.

Como última crítica, que todas ellas deben ser tomadas como puntualizaciones dentro de la genérica aceptación del modelo, se hace referencia a la dicotomía entre teoría y práctica en la atención del sector de la discapacidad. El modelo social podría ser excesivamente teórico, buscando soluciones acertadas, pero sólo aplicables a sociedades ideales. En la práctica diaria de la atención a las personas con discapacidad, podemos darnos cuenta que las teorías no hacen funcionar a los centros y que los recortes no pueden suplirse con una mejor

definición del concepto de igualdad. Muchas veces es necesario llamar al compromiso del Estado, que no debe olvidarse de las exigencias marcadas por el artículo 49 CE, aunque ello suponga no emplear conceptos difusos, donde la discapacidad desaparece para convertirse en diversidad funcional.

En definitiva, y como podemos observar, no se trata tanto de criticar un modelo acertado en sus posicionamientos y que se base en el desarrollo de los derechos humanos, donde todos estamos de acuerdo, sino hacer una llamada de atención sobre la conveniencia de conjugar el discurso universal y el particular. De este modo, de la tensión entre el modelo médico y el modelo social está surgiendo una tercera vía, donde se busca aunar ambas cuestiones con el denominado modelo de integración o biopsico-social. Con esta teoría se pretende clarificar la distinción analítica entre los distintos componentes de la discapacidad, ayudándonos a determinar su naturaleza y las actuaciones que se requieren²², y al mismo tiempo, su gran reto es hacer posible la compatibilidad entre las tesis de la rehabilitación centrada en el individuo y las de igualdad y autonomía personal.

²² De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 189.

1.4. Políticas internacionales en materia de discapacidad.

1.4.1. Las Naciones Unidas.

Durante la IIª Guerra Mundial los países aliados sintieron la necesidad de crear una organización que velase por un futuro en paz y seguridad internacional. Así, en la Declaración de los Aliados de 12 de junio de 1941, firmada en el Palacio de Saint James (Londres), algunos de los firmantes dejaron constancia de que la forma de conseguir una paz duradera y unos pueblos libres era a través de la cooperación voluntaria de todos.

No firmada en un principio ni por Estados Unidos ni URSS, el 14 de agosto de 1941 Estados Unidos e Inglaterra mantuvieron intensas reuniones de las que se derivó la firma de la Carta del Atlántico, en la que se volvía a hacer hincapié sobre estos principios, sumándose de esta forma Estados Unidos a este ideario. Definitivamente el 1 de enero de 1942 se habla por primera vez de las Naciones Unidas en la Declaración suscrita en Washington por Estados Unidos, Reino Unido y la URSS, al que posteriormente se adherirían otros países²³.

Las reuniones y declaraciones a partir de ese momento se fueron sucediendo, todas ellas con el espíritu de sentar las bases de esta organización. A este efecto citaremos las conferencias de

²³ Más información disponible en: <http://www.un.org/es/aboutun/history/>.

Dumbarton Oaks (Washington) entre el 21 de agosto al 28 de septiembre de 1944; la Conferencia de Yalta de 1945; la Conferencia de San Francisco de 1945; firmándose después de muchas negociaciones, en la Conferencia de San Francisco de 25 de junio de 1945 la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, ambas entrando en vigor el 24 de octubre de 1945.

1.4.2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Carta de las Naciones Unidas que establecía en su preámbulo la fe de los derechos fundamentales del hombre, sustentados en la dignidad y el valor de la persona humana, así como en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, en su articulado no recogía una enumeración y definición de estos derechos y libertades, lo que necesitó de la iniciativa posterior de la Asamblea General que creara un órgano auxiliar, llamado Comisión de Derechos Humanos, a la que se le encomendó la preparación de una Declaración de Derechos.

Aprobada finalmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha de 10 de diciembre de 1948, se da vida a la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴, con un

²⁴ Tuset del Pino, Pedro. *La contratación de trabajadores con discapacidad*. Aranzadi: 2000. p. 49.

resultado de 48 votos a favor y 8 abstenciones (Unión Soviética y otros estados socialistas, Arabia Saudí, África del Sur), estando ausentes de la votación Honduras y Yemen.

El 19 de diciembre de 1966 las Naciones Unidas aprueban a través de su Asamblea General el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, y por otro lado, el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*. A partir de estos textos convencionales, se inician trabajos para establecer regulaciones concretas sobre determinadas “categorías” de personas especialmente vulnerables, primero a través de una Declaración contenida en una resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas y, posteriormente, a través de uno o varios tratados. Sin embargo, las personas con discapacidad han estado huérfanas, durante décadas, de un conjunto de textos convencionales internacionales, así como de una buena praxis en la transversalización de la condición de discapacitado en esos otros colectivos²⁵ sobre los que sí que se regulaba.

La diferencia entre la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y los dos pactos que fueron firmados posteriormente es más que evidente, si bien la primera tiene un carácter programático y enunciativo de unas premisas sobre las que asentar unas bases de convivencia y paz internacionales, los

²⁵ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. pp. 58-59.

dos Pactos Internacionales poseían un carácter mucho más práctico, y pretendían aunar en sendos tratados las dos concepciones ideológicas que se dibujaban de los bloques políticos y militares que existían en ese momento.

A pesar de los déficit en discapacidad señalados anteriormente, muchos de ellos motivados por cuestiones económicas, culturales o sociales difíciles de compaginar dentro de la organización de las Naciones Unidas, no cabe duda de que la protección de las personas con discapacidad ha estado presente en las bases fundamentales de esta organización, sustentada sobre los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad de todos los individuos, y en especial, ha ido evolucionando para consolidarse en un auténtico referente en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, la defensa del principio de igualdad entre todos los ciudadanos y la autonomía personal. Así pues, y aunque en los textos convencionales no se haga una referencia a las personas con discapacidad, no cabe duda de que al recoger derechos de “todas” las personas, estos deben ser el punto de partida para su reconocimiento y en posición de igualdad respecto al resto de ciudadanos²⁶.

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 5, aprobada el 25 de noviembre de 1994 (E/C.12/1994/14): “el hecho de que en el Pacto no haya una disposición explícita que trate la discapacidad se puede atribuir al desconocimiento de la importancia que tiene el ocuparse explícitamente de esta situación, en vez de hacerlo por referencia, cuando se redactó el Pacto” y que “la Declaración Universal de Derechos

Por último, es necesario destacar la labor desarrollada por las agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas, las cuales han colaborado de manera decidida en la consolidación de un entramado normativo y de protección de las personas con discapacidad. Varios son los ámbitos de actuación que se han seguido desde estos organismos en materia de discapacidad. Así los aspectos relacionados con la educación han sido desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); en la esfera de la infancia y la discapacidad debemos citar el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); y en la promoción, desarrollo y consolidación de empleo para la discapacidad debemos resaltar la labor promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

1.4.3. Un reto hacia la igualdad internacional.

La evolución de los derechos humanos de las personas con discapacidad durante el decenio de los años 50 y 60 obtuvo unos avances muy considerables, especialmente por lo que respecta a

Humanos reconoce que todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y en derechos y, como las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, las personas con discapacidad tienen claramente derecho a toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto”.

la asistencia a los gobiernos en la prevención de la discapacidad y la colaboración en la rehabilitación, capacitación e integración. Muchos autores califican esta época como la del “acercamiento” de las Naciones Unidas a la discapacidad²⁷. Durante estos años, al igual que veremos en el derecho comunitario, se resalta la necesidad de interactuar y orquestar una participación activa de los colectivos y entidades representativas de la discapacidad, contribuyendo a una nueva política de proximidad de las Naciones Unidas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en 1971 los *Derechos del Retrasado Mental*, donde se recoge en su artículo 1 la igualdad de todos los seres humanos, pidiendo la promoción de las medidas necesarias para facilitar la viabilidad de sus necesidades en los ámbitos médico, educativo y social. Constituye el primer texto que desde las Naciones Unidas reconoce derechos de forma específica a las personas con discapacidad²⁸. De igual forma, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1975 la *Declaración de los Derechos del Impedido*²⁹, que proclamaba la igualdad en los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad,

²⁷ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. p. 67.

²⁸ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. p. 68.

²⁹ Tuset del Pino, Pedro. op. cit. p. 52.

yendo más allá del concepto indeterminado de retrasado mental, para incorporar a todos los impedidos³⁰.

En definitiva estas declaraciones fijan el punto de partida de la legislación internacional sobre la discapacidad y los principios básicos que ayudarán al desarrollo de este colectivo, trabajando desde ese momento las Naciones Unidas por la equiparación e igualdad de todas las personas, especialmente en la elaboración y ejecución de planes y programas de apoyo a estos colectivos sociales.

Es a través del *Programa de Acción Mundial para los Impedidos*, promovido con motivo de la celebración del Año Internacional de las Personas con Discapacidad, y aprobado por la Asamblea General el 3 de diciembre de 1982³¹, como las Naciones Unidas han profundizado en estos últimos veinte años en la protección de las personas con discapacidad, promoviendo las acciones necesarias para desarrollar un marco normativo y socioeconómico igualitario para todos los ciudadanos, desarrollando medidas en el campo de la accesibilidad, los servicios sociales, la educación, la familia y el empleo, todo ello, como bien indica las Naciones Unidas, con miras a

³⁰ Impedidos (1975): “Toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales”.

³¹ Resolución 37/52 de 3 de diciembre de 1982 de las Naciones Unidas.

alcanzar la meta de la plena participación en pie de igualdad de las personas discapacitadas³².

Desde esta perspectiva, en diferentes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a este efecto citaremos la *Resolución 52/82* y la *Resolución 1997/19* del Consejo Económico y Social, se ha incidido en la importancia de implantar paulatinamente las directrices fijadas en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, intentando configurarlas como pautas a seguir por los diferentes Estados a la hora de elaborar sus políticas internas en esta materia, especialmente en aquellos países con poca tradición democrática o en vías de desarrollo, que necesitan lógicamente reforzar sus estructuras políticas y sociales³³. De esta forma, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas, consciente de las dificultades que algunas zonas geográficas pueden tener al implantar estos Programas, ha decidido centrar sus esfuerzos entre los años 1993 al 2002 en las regiones de Asia y el Pacífico, buscando el objetivo de promocionar la integración y participación de las personas discapacitadas, implantando paulatinamente una conciencia que entienda esta cuestión como complemento necesario de cualquier derecho, ya sea civil, político, económico o social.

³² De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 278.

³³ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. p. 71.

Las Naciones Unidas, en el momento de redactar el *Programa de Acción para los Impedidos*, buscaba la promoción de medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación plena de las personas con discapacidad en la vida social, el desarrollo y la igualdad. En definitiva se perseguía el reconocimiento de los derechos que como personas tiene el colectivo de la discapacidad, y que todo aquello que tenga derivaciones en esta materia, no sea concebido como cuestiones anecdóticas, específicas o cuotas porcentuales de reserva legislativa de los Estados, sino que se integre de manera global en todas y cada una de las materias normativas y sociales del país³⁴.

1.4.4. Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades.

Las Naciones Unidas, consciente de la dificultad a la hora de desarrollar e implantar un plan tan ambicioso como el *Programa de Acción Mundial para los Impedidos*, se sirvió – como hemos analizado – de las Conferencias Mundiales para avanzar en sus objetivos, pero también, para eliminar las barreras u obstáculos que pudiesen surgir en orden a la aplicación del Programa se acometieron, después de

³⁴ Escobar Gómez, Guillermo (dir.). *Personas con discapacidad*. Trama editorial. Federación Iberoamericana de Ombudsman: 2010. p. 33.

transcurridos los diez primeros años de su implantación, tres acciones que sirvieran de impulso en la dinámica de trabajo que llevaba hasta ese momento esta organización:

- a. En primer término se crea una Estrategia a largo plazo para implantar el Programa de Acción Mundial, creando un marco de colaboración a nivel nacional, regional e internacional que buscase como finalidad una sociedad para todos, marcándose como meta el año 2010.
- b. Aparición de la figura del Relator Especial sobre Discapacidad, que tiene como misión la coordinación de actividades que tiendan al desarrollo de las Normas Uniformes.
- c. La creación de las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*, por medio de la *Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993*³⁵.

Para las Normas Uniformes la noción de la igualdad de derechos significa “*que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades y que todos los recursos han de emplearse de manera de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación. Las personas con discapacidad son miembros de la sociedad y*

³⁵ De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 152.

tienen derecho a permanecer en sus comunidades locales. Deben recibir el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras comunes de educación, salud, empleo y servicios sociales”³⁶. De ese modo, es evidente que la respuesta de este instrumento de las Naciones Unidas contra la desigualdad, es la aplicación por igual de todos los derechos humanos a las personas con discapacidad.

Estas 22 Normas se han convertido en uno de los avances más significativos en la década de los 90 en materia de discapacidad³⁷, completando el entramado normativo necesario para acompañar el objetivo de igualdad que se busca, y aunque no son de obligado cumplimiento para los Estados, se han constituido en una herramienta indispensable para la formulación de políticas nacionales, por cuanto son unas pautas de acción que de manera general reúne el programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, incorporando como hemos dicho, las nuevas perspectivas de los últimos años.

La división del cuerpo legal es relativamente sencilla, constituyendo cuatro núcleos estancos donde se articulan las Normas Uniformes. De esta forma tenemos: El plano que comprende los requisitos necesarios para la igualdad de participación; la esfera prevista para la igualdad de

³⁶ Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, pp. 25 y 26.

³⁷ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. p. 81.

participación; las medidas de ejecución; y por último los mecanismos de supervisión. Para nuestro estudio es importante señalar lo contenido en la norma número 9, sobre “la vida familiar e integridad personal”, donde indica que “las personas con discapacidad son particularmente vulnerables al abuso en la familia, la comunidad e instituciones y necesitan ser educados en cómo prevenir la ocurrencia del abuso, reconocer cuando el abuso ocurre e informar de tales actos”.

1.4.5. Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad* fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006³⁸, cuyo proceso de adopción se inicia con la creación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de un Comité Especial “para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación y teniendo en cuentas las

³⁸ Resolución de las Naciones Unidas 61/106.

recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Desarrollo Social”.

La CDPD se conforma por un Preámbulo y 50 artículos, y la mayoría de autores coinciden en afirmar que es la “Carta Magna de la Discapacidad”³⁹. En este importante texto jurídico se habla de derechos y obligaciones; redefine el concepto de discapacidad y lo amplía, superando lo que hasta ahora es una mera declaración administrativa; principio de igualdad y no discriminación; aborda la especificidad de mujeres, niños y niñas con discapacidad; accesibilidad; visibilización; participación de las organizaciones representativas; y por último, recomendaciones a los Estados, organismos internacionales y otras entidades⁴⁰.

Reconoce que “las mujeres y niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”⁴¹, haciendo especial hincapié a “la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales por las

³⁹ De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 303.

⁴⁰ Escobar Gómez, Guillermo (dir.). op. cit. p. 28.

⁴¹ García de los Reyes, Carmen Caridad. “Violencia contra las mujeres con discapacidad: Marco normativo nacional e internacional”. Aguirre Zamorano, Pío (dir.). *Mujer, discapacidad y violencia*. Consejo General del Poder Judicial: 2013. p. 82.

personas con discapacidad”. Concretamente en el artículo 16 del Instrumento de Ratificación de la Convención se establece que los Estados adoptarán medidas “para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género”.

Este nuevo instrumento conlleva importantes consecuencias para las personas con discapacidad, entre las que podemos destacar el esfuerzo por dar visibilidad a este grupo de ciudadanos dentro del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como la asunción irreversible del fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Además, y habiendo sido firmada y ratificada por España el 3 de mayo de 2008, junto con su Protocolo facultativo, tiene dos aplicaciones prácticas muy importantes, puesto que por un lado, este cuerpo normativo internacional entra a formar parte del ordenamiento jurídico español, tal y como determina el artículo 96.1 CE al indicar que *“los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del*

Derecho Internacional”⁴². Junto con esta cuestión, también debemos resaltar que la CDPD tendrá un impacto directo a nivel constitucional nacional, ya que conforme al artículo 10.2 CE “*las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*”, lo que viene a significar que su articulado deberá ser ejemplo a la hora de comprender los derechos reconocidos en la Constitución⁴³.

En definitiva, la CDPD está llamada a convertirse en una norma básica a nivel nacional e internacional, cuyos resultados podremos verlos con el transcurso del tiempo, no sólo a nivel terminológico, sino en las propias políticas sociales que los Estados deberán ir adoptando, precedidas todas ellas por la dignidad y el principio de igualdad de todos los ciudadanos. Así las cosas, la ley española para la adaptación normativa a la CDPD de los derechos de las personas con discapacidad, autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley elabore y apruebe un texto refundido, en el que se regularicen, aclaren y armonicen la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos* y la *Ley*

⁴² Cuenca Gómez, Patricia. *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*. Dykinson: 2010. pp. 35-36.

⁴³ Cuenca Gómez, Patricia. op. cit. pp. 123-131.

*51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, todo ello se lleva a efecto por medio del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*⁴⁴, que muchos han calificado de poco ambicioso y marcadamente conservador en sus propuestas, quizás por las circunstancias económicas en las que se lleva a cabo.

⁴⁴ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 3 de diciembre de 2013.

1.5. Políticas europeas en materia de discapacidad.

El *Programa de acción comunitaria para la readaptación de los minusválidos*, aprobado en 1974, conforma la primera actuación europea en materia de discapacidad y constituye las bases sobre las que se estructuraría la actual reglamentación social en este terreno. Aunque está lógicamente influido por la percepción de la discapacidad predominante en esa época, donde este colectivo era simplemente un receptor pasivo⁴⁵, como aspecto básico del mismo se establece la necesidad de potenciar la normal independencia e integración social y laboral de las personas con discapacidad. De este modo se reafirma que, desde el punto de vista instrumental, la sociedad y las políticas gubernamentales deben de buscar la autosuficiencia económica y personal de todos sus ciudadanos para alcanzar una auténtica integración. A partir de ese momento, la Unión Europea ha seguido potenciado la plena participación de las personas con discapacidad en la vida económica y social, promoviendo una serie de iniciativas que tendrían su reflejo el 27 de julio de 1994 en el *Libro Blanco sobre Política Social*, cuestiones que fueron posteriormente respaldadas en julio de 1996 por la *Comunicación de la Comisión sobre igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía*.

⁴⁵ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. p. 189.

Durante estos primeros años, las instituciones comunitarias desarrollaron una importante labor reglamentaria y de estudio sistemático de las cuestiones relacionadas con la discapacidad, pudiendo destacar la prolífera acuñación de textos que se llevó a cabo en 1981⁴⁶, con su acuñación como Año Internacional de las Personas con Discapacidad, donde encontramos la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la integración económica, social y profesional de los minusválidos en la Comunidad*; la *Comunicación de la Comisión sobre líneas directrices de una acción comunitaria para la inserción social de los minusválidos*; y la *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en la sede del Consejo sobre la integración social de los minusválidos*.

Después de esa fecha hay que mencionar las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación relativas a un *Programa de colaboración europea sobre la integración de los niños disminuidos en escuelas ordinarias* (1987) o la *Resolución del Parlamento Europeo sobre lenguajes gestuales para sordos* (1988).

⁴⁶ Con el Año Internacional se buscaba establecer un plan internacional, regional y nacional que se centrara en la prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad. En su primer año, se realizaron muchas actividades para situar al sector de la discapacidad al mismo nivel que el resto de ciudadanos, aunque como indica el Anuario de Naciones Unidas, el impacto no fue suficiente en todo el mundo.

El Programa Helios⁴⁷, que supuso el *II Programa de acción de la Comunidad en favor de los minusválidos*, tuvo su aplicación durante 1988 a 1991, y tenía como objetivo la promoción de cooperación entre los Estados miembros y la estimulación de los intercambios en los ámbitos de integración económica y social, la igualdad de oportunidades y la vida independiente de las personas con discapacidad.

El Consejo, ante los resultados favorables obtenidos por este programa, el 25 de febrero de 1993 aprobó el *III Programa de acción comunitaria para las personas minusválidas* o también llamado Programa Helios II, que abarcaría desde 1993 a 1996, ampliando y potenciando aspectos cruciales en materia de discapacidad, entre los que podemos destacar, la intervención de los interlocutores sociales a través del Foro Europeo de los Discapacitados, que creó un marco permanente de participación de las personas con discapacidad y sus familiares, a través de las entidades que los representan⁴⁸.

A partir de 1996 es necesario hacer referencia a la *Comunicación sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía*, adoptado por la Comisión Europea el 30 de julio de 1996, y que se asienta en los avances

⁴⁷ Decisión del Consejo, de 18 de abril de 1988, por la que se adopta un segundo programa de acción de la Comunidad a favor de los minusválidos (HELIOS) (DO núm. L 104, 231, de 23 de abril de 1988).

⁴⁸ Fernández Liesa, Carlos R. op. cit. pp. 202-204.

experimentados a través de los diversos Programas Helios y el desarrollo normativo internacional en este terreno. Sustentado en las *Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* (1993) de las Naciones Unidas y las recomendaciones del Consejo de Europa sobre *Una política coherente para la integración de las personas con minusvalía* (1992), la *Comunicación sobre la igualdad de oportunidades* hace especial hincapié en un enfoque basado en la igualdad de oportunidades, no discriminación, derechos, normalización y plena participación.

La nueva conceptualización de las políticas gubernamentales, que nace a partir de este momento, integra la discapacidad de manera decidida en todos los asuntos generales de la UE, lo que se definió como mainstreaming. Por ello, la *Comunicación sobre la igualdad de oportunidades* resalta la necesaria colaboración entre las entidades sociales representativas de la discapacidad y los diferentes gobiernos nacionales con el fin de desarrollar una política plural e integradora. En base a estos estudios, la Comisión Europea ha impulsado el "Foro Europeo sobre Discapacidad" que ha tenido una prolífera actividad en estos últimos años, elaborando un compendio de buenas prácticas sobre integración de personas con discapacidad.

También es importante resaltar la relevancia adquirida por el Grupo de Alto Nivel sobre Discapacidad⁴⁹, que tiene como finalidad el estudio, información y coordinación de las políticas sociales en materia de discapacidad de los Estados miembros de la Unión Europea, habiendo editado recientemente un "Compendio de las políticas de los Estados miembros en materia de igualdad de oportunidades para la personas con discapacidad".

Por último, la *Declaración de Graz sobre Discapacidad y Envejecimiento* de 2006, sienta sus bases en la integración, igualdad y los derechos humanos, con recomendaciones y propuestas dirigidas a la Comisión Europea, los Estados miembros, agentes sociales y civiles, así como las organizaciones nacionales e internacionales.

⁴⁹ De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 380.

1.6. La discapacidad en la legislación española.

1.6.1. Proceso constituyente y reconocimiento de los derechos sociales.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 supone un momento crucial en la cimentación de principios básicos como justicia, libertad, igualdad y seguridad, con el objetivo de dar forma a un nuevo Estado de Derecho que asegurase y protegiese a todos sus ciudadanos⁵⁰. Así el propio Tribunal Constitucional determina que los derechos fundamentales cumplen una doble finalidad, siendo “elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado Social de Derecho o el Estado Social y Democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución”⁵¹.

Una de las primeras y más evidentes características que pueden definir nuestro proceso constituyente, es el hecho de que a diferencia de lo que ha ocurrido en otros sistemas

⁵⁰ López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Tirant lo Blanch: 1994. p. 125.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 25/1981, de fecha 14 de julio de 1981.

constitucionales, como el inglés, los redactores de la Constitución optaron por un texto escrito⁵². Organizada entorno a 169 artículos y 15 disposiciones adicionales, debemos señalar la circunstancia de la considerable extensión de la Constitución Española de 1978, donde se regulan las líneas maestras del Estado democrático que se estaba organizando, así se desarrollan aspectos como: a) Los derechos y deberes fundamentales, b) Organización política, c) Organización territorial, d) Organización económica, e) Organización judicial.

Esta amplitud consigue un doble objetivo, puesto que sirve de refrendo de la situación que se estaba fraguando en este proceso de democratización, frente al régimen franquista, así como que configura de manera profusa los aspectos formales, organizativos y de reconocimiento de derechos y libertades que regirían en España.

La Constitución española se ha visto fuertemente influenciada por otros textos constitucionales españoles que la precedieron, a este efecto es imprescindible hacer referencia a la Constitución de 1931, así como también por el constitucionalismo de otros países como Francia, Alemania, Italia o Portugal. Sin embargo, en algunos aspectos resulta evidente que se trata de un articulado de compromiso, de un pacto entre las diferentes fuerzas políticas presentes en la

⁵² López Guerra, Luis y otros. op. cit. pp. 40-41.

Asamblea Constituyente, lo que lógicamente nos lleva a una constitución compleja y carente de precisión y coherencia en algunos aspectos, aunque de innegable valor.

Nuestra Carta Magna aborda la cuestión de la discapacidad, ya sea de manera directa o indirecta, apostando por un modelo europeo de política social avanzada, donde se salvaguardan los valores europeos de solidaridad y justicia, quizás centrado en el modelo médico o rehabilitador, conforme a las teorías que predominaban en ese momento a nivel internacional, pero no cabe duda de que estamos ante un texto que fue referencia en su momento e ilustró otras reformas constituyentes.

1.6.2. El artículo 49 de la Constitución Española.

La Constitución Española, a través de su artículo 49 sienta las bases inspiradoras del posterior desarrollo legislativo en materia de discapacidad. De esta forma se pretendía comprometer no sólo a los poderes públicos, sino a toda la sociedad, en la realización de una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, debiendo prestarles la atención especializada que requieren.

Además, teniendo presente esa situación de desventaja con la que parten las personas con discapacidad, es necesario relacionar este precepto con el artículo 9.2 de la Constitución, donde se indica que los poderes públicos promoverán las condiciones de igualdad del individuo y de los grupos para que la libertad e igualdad de todos sea real y efectiva. En definitiva se desea remover los obstáculos que impiden o dificultan la participación de todos los individuos en la vida política, económica, cultural y social.

En el pasado, todas las constituciones españolas, excepto la republicana de 1931, fueron documentos políticos y programáticos del régimen que se instauraba, sin contenido alguno que pudiera ser exigible ante los tribunales, cayendo esta potestad en manos de las normas realizadas posteriormente por el monarca, gobernante o en su caso las Cortes. La Constitución de 1978, como ya hemos dicho con anterioridad, rompe con esta tradición para crear unos preceptos que, si bien no todos tienen la misma fuerza vinculante, sí que supeditan la acción de los poderes públicos de conformidad con el artículo 9.1 CE, según el cual, los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal y como ratifica la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/1982 de 28 de abril⁵³, entre otras.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 16/1982, de fecha 28 de abril de 1982: "...Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un

Con respecto a esta regla general, hay que apuntar que la eficacia de los principios de la política social y económica, recogidos del artículo 39 a 52 del texto constitucional, entre los que se encuentra lo relativo a discapacidad, necesitan de un desarrollo posterior legislativo para tener virtualidad práctica frente a los Tribunales. Sin embargo, de la lectura detenida del artículo 49 se pueden extraer dos conclusiones:

- a. Que existe un concepto que debe de cobrar eficacia directa e inmediata como concurrente de algún otro derecho constitucional.
- b. Que además se requiere de una regulación específica, a través de la cual, asentar los objetivos básicos de la política social española en relación a ambas figuras, cuestiones que se han ido desarrollando durante estos años⁵⁴.

mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (artículos 9.1 y 117.1 CE). Por ello es indudable que sus preceptos son alegables ante los Tribunales (dejando al margen la oportunidad o pertinencia de cada alegación de cada precepto en cada caso), quienes, como todos los poderes públicos, están además vinculados al cumplimiento y respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución (artículo 53.1 CE), entre los que se cuentan, por supuesto, los contenidos en el artículo 24, cuya vulneración se cuestiona por el demandante en amparo...”.

⁵⁴ Torres López, M^a Asunción. *La discapacidad en el derecho administrativo*. Thomson Reuters-Civitas: 2012. p. 118.

La *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)*, orquestó en su momento las pautas que debían seguirse en el terreno de la discapacidad⁵⁵, siendo la primera norma específica que aborda este tema desde una perspectiva global, racionalizando y simplificando la dispersa e inconexa legislación existente hasta ese momento. Además constituye el punto de partida y referente normativo de la legislación autonómica y estatal.

En la actualidad, y motivado por la entrada en vigor en nuestro ordenamiento jurídico de la CDPD, es el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social*, el que se ha tenido que integrar y refundir varios textos legales de referencia en materia de discapacidad, como son la LISMI, la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad*, así como la *Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*.

⁵⁵ Cuenca Gómez, Patricia. *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*. Editorial Cuadernos Democracia y Derechos Humanos: 2012. p. 105.

1.7. Procedimiento para la obtención del certificado de discapacidad.

1.7.1. Identificación y diagnóstico de la discapacidad.

Siguiendo el hilo lógico de nuestro estudio, debemos analizar qué método regula la declaración del grado de discapacidad, aproximándonos a través de la lectura de la normativa que ha regulado esta materia, su estructura y proceso de cambio y adaptación.

El artículo 7 de la LISMI identificaba el concepto de minusvalía con “toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales”. Por su parte, el artículo 1 de la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, determina que las personas con discapacidad son aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. De ese modo, queda claro que en nuestro país la discapacidad está asociada a una o varias

deficiencias funcionales o estructurales de algún miembro y órgano corporal⁵⁶.

Con estos datos, la condición de discapacitado viene fijada en España a partir de un determinado grado, indistintamente de su tipología, lo que muchos autores consideran injusto y que debería de revisarse, como ocurre en otros países de nuestro entorno. En ese terreno, el vigente artículo 4 del *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social*, que deroga y sustituye a la histórica LISMI, intenta realizar un complicado encaje entre la CDPD y la tradición legislativa española. De ese modo, indica en su artículo 4 que “son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”, un concepto más amplio e inclusivo, siguiendo el mandato de la CDPD. Sin embargo, el legislador acaba retomando la delimitación en función a un grado, por lo que el párrafo segundo de este artículo 4 concluye que “tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior

⁵⁶ Ganzenmüller Roig, Carlos y Escuerdo Moratall, José Francisco. *Discapacidad y Derecho, Tratamiento jurídico y sociológico*. Bosch: 2005. p. 35.

al 33 por ciento”⁵⁷. Es decir, parece que existe un considerable déficit a la hora de afrontar esta definición, introduciendo conceptos contradictorios y que cuestionan la necesaria objetividad que se debe esperar de una norma de estas características, máxime cuando se trata del reconocimiento de derechos subjetivos y que influyen en la situación personal de los ciudadanos, en función de que posean o no el reconocimiento como discapacitado.

Para concluir con este apartado, hay que confirmar que la única distinción realizada “oficiosamente” respecto del certificado de discapacidad y sus consecuencias, es aquella que diferencia entre discapacitados que tienen un grado igual o superior al 33 por ciento, y por otra parte, aquellos que son especialmente vulnerables, donde se incluirían los intelectuales o enfermos mentales con un grado igual o superior al 33 por ciento y los físicos o sensoriales con un grado igual o superior al 65 por ciento⁵⁸. Esta distinción, viene referida en distintas normas nacionales o autonómicas, pero sólo se aplica como una fórmula de discriminación positiva para favorecer aquellas discapacidades que se entienden más complicadas para su integración social o laboral, aunque por desgracia, adolece de un

⁵⁷ Cuenca Gómez, Patricia. op. cit. p. 111.

⁵⁸ Como ejemplo podemos poner el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regula las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo.

reconocimiento consolidado en toda la legislación y actuación de la administración

Pasado este problema conceptual, debemos abordar a qué personas, previo reconocimiento por los órganos multidisciplinares, se les declarará con un grado de minusvalía que igual o superior al 33 por ciento exigido legalmente.

La identificación de la discapacidad, a través de estudios en profundidad, resulta indispensable para desvelar la naturaleza y la incidencia de concretos factores en el desarrollo de la minusvalía. De este modo, en determinadas discapacidades a través de estos estudios se puede investigar su origen y eliminar sus causas potenciales, y en el supuesto de alteraciones congénitas o adquiridas, su análisis puede contribuir a la atenuación de sus efectos lo antes posible mediante tratamiento médico o cirugía, prótesis, ortosis o programas de rehabilitación individualizados.

Tal y como informa la legislación comunitaria, este diagnóstico de la discapacidad se llevará a cabo lo antes posible y se basará en un detallado historial médico personal y familiar, pruebas de laboratorio y una evaluación funcional del grado y naturaleza exactos de la discapacidad, tomándose al efecto las medidas oportunas para proteger esta información. El *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General*

de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en los artículos 4.3 y 12, asigna a los equipos multidisciplinares la valoración y diagnóstico del grado de discapacidad, unos grupos de trabajo que se articulaban entorno a la LISMI.

1.7.2. Valoración del grado de discapacidad.

El *Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, sobre reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido*, dictado al amparo de lo dispuesto en el *Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo*, procedió a la unificación en el Instituto Nacional de Servicios Sociales (IMSERSO) de las competencias y facultades en orden al reconocimiento, declaración y calificación de la condición de minusválido.

Posteriormente la *Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 5 de enero de 1982, por la que se establecían normas para la aplicación y desarrollo del Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio*, vino a regular las actuaciones técnicas de los centros base del Instituto Nacional de Servicios Sociales para la emisión de dictámenes sobre las

circunstancias físicas, mentales y sociales de las personas con discapacidad.

La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de marzo de 1984 definitivamente estableció el baremo para la determinación del grado de minusvalía y la valoración de diferentes situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones y subsidios previstos en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Durante este período se han dictado diferentes normas con muy diversas finalidades en las que se hace referencia directa al grado de discapacidad, lo que unido al largo plazo de tiempo transcurrido y los avances experimentados en el campo de la sanidad, hizo indispensable su actualización a través del *Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.*

La calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos descritos en el Anexo I del *Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento, declaración y calificación del*

grado de minusvalía, modificado por el *Real Decreto 1856/2009, de 4 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad*, debiéndose expresar en porcentaje, y siendo objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores sociales complementarios⁵⁹ relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social.

1.7.3. Tipos de discapacidades.

Partiendo del carácter heterogéneo de la discapacidad, en la práctica se distingue entre discapacidad física, intelectual, sensorial y enfermedad mental. Evidentemente, cualquier clasificación pierde el contexto personal del individuo, y por lo tanto, con ella solo buscamos esquematizar y racionalizar, dentro de un amplio abanico de posibilidades.

Discapacidad física

Se entiende que una persona tiene una discapacidad física cuando padece anomalías orgánicas en el aparato locomotor o

⁵⁹ Torres López, M^a Asunción. op. cit. p. 122.

las extremidades. Aquí también están englobadas las del sistema nervioso, referidas a las parálisis de extremidades superiores e inferiores, paraplejías y tetraplejías y a los trastornos de coordinación de los movimientos, y en último término las alteraciones viscerales, que incluyen las del aparato respiratorio, cardiovascular, digestivo, genitourinario, sistema endocrino-metabólico y sistema inmunitario.

Discapacidad intelectual

El término discapacidad intelectual no es pacífico, y dependiendo del tratamiento, encuesta o estudio que empleemos se incluyen unas y otras patologías. De ese modo, en el presente estudio entenderemos como discapacidad intelectual las limitaciones sustanciales en el funcionamiento intelectual, caracterizado por un funcionamiento intelectual inferior a la media, que coexiste junto a limitaciones en dos o más de las siguientes áreas de habilidades de adaptación: comunicación, cuidado propio, vida en el hogar, habilidades sociales, uso de la comunidad, autodirección, salud y seguridad, contenidos escolares funcionales, ocio y trabajo⁶⁰.

Para que pueda hablarse de discapacidad intelectual, la persona debe tener un coeficiente de inteligencia por debajo de

⁶⁰ Concepto propuesto por la American Association on Mental Retardation.

70 y producir problemas adaptativos. Un dato importante para diferenciarlo, es que el retraso mental se ha de manifestar antes de los 18 años de edad, decreciendo en edades avanzadas. Así las cosas, mientras que las discapacidades físicas, sensoriales o enfermedades mentales aumentan progresivamente con la edad, registrándose los valores más altos en las escalas superiores, en el supuesto de la discapacidad intelectual se produce el fenómeno inverso.

Discapacidad sensorial

El término discapacidad sensorial hace referencia a aquellas discapacidades relacionadas con la disminución de uno o varios sentidos, incluyendo por tanto a los trastornos auditivos, visuales, del lenguaje y multisensoriales.

Enfermedad mental

Igual que hemos visto anteriormente, la enfermedad mental agrupa a varios tipos de trastornos, pudiendo definirse como una alteración de tipo emocional, cognitivo y / o del comportamiento, en que quedan afectados procesos psicológicos básicos como son la emoción, la motivación, la cognición, la conciencia, la conducta, la percepción, la sensación, el aprendizaje o el lenguaje.

Debe quedar clara la distinción entre enfermedad mental y discapacidad intelectual, que como hemos indicado, la discapacidad intelectual significa exclusivamente una limitación en la inteligencia. Sin embargo, las personas con enfermedad mental no pierden inteligencia, sino que sus capacidades para desarrollarla adecuadamente están afectadas. Así mismo, enfermedad mental tampoco es sinónimo de lesión cerebral, ya que en la primera, los síntomas se dan sin que exista una lesión.

1.7.4. Discapacidad generada por supuestos de violencia de género.

Como es evidente, la violencia de género supone un importante problema de salud pública, con consecuencias que se producen tanto en la esfera física como psicológica o social de la víctima. Desde la propia muerte, en los casos de maltrato nos encontramos con lesiones diversas, deterioro funcional, síntomas físicos inespecíficos, empeoramiento de su salud, dolor crónico, síndrome del intestino irritable, quejas somáticas, enfermedades de transmisión sexual, infecciones, aborto, partos prematuros, depresiones, ansiedad, trastornos o intentos de suicidio, entre muchas otras secuelas, como resaltan los distintos profesionales en sus estudios.

La discapacidad sobre la mujer, generada como resultado de un acto grave de violencia de género, es quizás un apartado poco analizado en las estadísticas. Como punto de partida, debemos hacer referencia a los trabajos desarrollados por la Organización Mundial de la Salud en lo relativa a las consecuencias que pueden tener los actos de violencia en general⁶¹, donde de forma muy efectiva destacan los efectos que sobre la salud pueden prolongarse más allá del maltrato inicial y ocasionar discapacidades permanentes. En ese sentido, se considera que la mayor parte de los actos violentos no son mortales, lo que tiene como consecuencia lesiones, trastornos mentales y reproductivos, enfermedades de transmisión sexual y otros problemas, muchos de ellos encuadrables dentro de una discapacidad física o mental permanente.

Los pocos estudios existentes sobre la materia, acaban confirmando que el dato relevante y común en todos los casos donde la violencia sobre la mujer termina en una discapacidad, ante la gravedad de la agresión, es que la violencia que ha generado la discapacidad femenina irreversible sólo es detectada a posteriori, porque antes de que suceda, hasta las propias mujeres víctimas hubieran asegurado que dicha agresión jamás se iba a producir. Es decir, existía una ausencia de percepción acerca del peligro que las amenazaba, hasta que se produce un

⁶¹ Informe Mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Organización Mundial de la Salud 2002.

incidente de tal virulencia que las lleva al escalón inmediato anterior a la muerte. Es lo que llama como miopía cultural acerca de su misma condición de víctimas, que les impide comprender el alto riesgo en el que estaban involucradas⁶². Junto con ello, otro dato que comparten estas víctimas y que resulta evidente, es que antes de producirse ese acto de violencia extrema ya eran víctimas de violencia psicológica y física.

En definitiva, en el momento en que se producen situaciones de violencia de género, la víctima deja de percibir el peligro e intenta justificarlo. El límite que separa las agresiones físicas o psicológicas y la generación de una situación de discapacidad, es incontrolable. Las mujeres que se encuentran en esa situación, comienzan a “acostumbrarse” y a pensar que la “domesticación” del agresor contribuye al equilibrio perfecto entre la violencia y el supuesto amor, algo que a todas luces es falso y fruto de la situación que se ha generado.

Siguiendo las conclusiones de estos estudios que hemos citado, parece que en muchos de los casos donde se produce esta discapacidad de la mujer por las agresiones sufridas, generalmente suele detectarse la presencia de hijos y/o relaciones afectivas de intensidad, donde la opción de romper el vínculo que une a víctima y agresor es más compleja. En todos

⁶² II Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2009. Ministerio de Igualdad – Gobierno de España. p. 193.

los casos, estos menores son también sujetos pasivos de la violencia de género por el agresor.

Una vez producida esa situación de discapacidad, la mujer pierde por completo la seguridad en sí misma, gobernándolas la incertidumbre acerca de sus propias capacidades comprensivas sobre la realidad⁶³. Este tipo de víctimas, son difícilmente recuperables, no sólo por los problemas que conlleva una discapacidad sobrevenida en edad adulta, sino por las repercusiones psicológicas y psiquiátricas que ello puede desencadenar en la mujer.

1.7.5. Mujer, discapacidad y tejido asociativo.

La sociedad actual está viviendo una época especialmente complicada, donde las desigualdades económicas y la deshumanizada globalización son fuente de confrontación y tensión, más acuciante en los colectivos especialmente vulnerables. La paulatina implantación de un sistema social y económico implacable, que no atiende a razones personales, y ante el cual, el gran colectivo de la discapacidad debe de afrontar un verdadero envite en el que se pueden perder espacios

⁶³ II Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2009. Ministerio de Igualdad – Gobierno de España. p. 247.

sociales ganados a fuerza de lucha, formación y sensibilización pública.

De ese modo, hay que destacar la excelente labor desarrollada por la familia en la protección y promoción de las personas con discapacidad, que en los últimos tiempos se ha ido externalizando y adquiriendo mayor profesionalización. La acción social realizada por todas las asociaciones, entidades y organismo que representan a la discapacidad, indistintamente de su mayor o menor protagonismo, ha sido encomiable. Todos ellos han asumido como propio el mandato constitucional derivado del artículo 49 de la Constitución española, cubriendo en gran medida los déficits del Estado.

Además, y para nuestro estudio, gracias al asociacionismo también se ha conseguido superar esa visión de la discapacidad unitaria, para conseguir que las mujeres con discapacidad vayan tomando conciencia y vertebrándose para reivindicar sus necesidades específicas, una exigencia que viene destacada tanto en la legislación sobre discapacidad como en la propia de la violencia de género.

A nivel internacional, la participación activa de las mujeres con discapacidad tuvo su punto de inflexión con la

publicación del *Manifiesto de las mujeres con discapacidad*⁶⁴ del Foro Europeo de la Discapacidad. Por su parte, en España el CERMI⁶⁵ Estatal creó en junio de 2000 la Comisión de la Mujer, donde se ha ido desplegando una gran actividad⁶⁶. Desde esa organización, conformada por muchas entidades y asociaciones de la discapacidad, en materia de violencia de género podemos destacar las siguientes acciones:

- a. Creación de un sistema de detección precoz de situaciones de violencia en mujeres con discapacidad institucionalizadas.
- b. Garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad, y su prioridad, en los servicios sociales y ayudas en materia de violencia de género.

⁶⁴ Adoptado en Bruselas el 22 de febrero de 1997 por el Grupo de Trabajo sobre la Mujer frente a la discapacidad del Foro Europa de la Discapacidad.

⁶⁵ El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, más conocido por sus siglas, CERMI, es la plataforma de representación, defensa y acción de la ciudadanía española con discapacidad, más de 3,8 millones de hombres y mujeres, más sus familias, que conscientes de su situación de grupo social desfavorecido, deciden unirse, a través de las organizaciones en las que se agrupan, para avanzar en el reconocimiento de sus derechos y alcanzar la plena ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades con el resto de componentes de la sociedad. El CERMI es la plataforma de encuentro y acción política de las personas con discapacidad, constituido por las principales organizaciones estatales de personas con discapacidad, varias entidades adheridas de acción sectorial y un nutrido grupo de plataformas autonómicas, todas las cuales agrupan a su vez a más de 6.000 asociaciones y entidades, que representan en su conjunto a los 3.8 millones de personas con discapacidad que hay en España, un 10% de la población total. Disponible en: www.Cermi.es.

⁶⁶ De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 163.

- c. Articular un servicio de intérpretes en lenguaje de signos de urgencia para atención en comisarías, Juzgados y servicios de emergencia.
- d. Reserva de cuota laboral para mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género.
- e. Seguimiento puntual del desarrollo de la LOVG⁶⁷.

⁶⁷ De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. op. cit. p. 168.

1.8. Figuras afines.

En la legislación española no existe una regulación general de todas las figuras que se dirigen a la protección de las personas, estando diseminada en cada una de sus concretas normas, ya sea civil o laboral, e incluso social, donde también se diferencia entre discapacidad y dependencia, como vamos a analizar. Actualmente, y junto con la discapacidad que hemos estudiado, y que centra el actual trabajo, encontramos otras figuras afines como incapacitación, incapacidad, invalidez o dependencia, que resulta importante distinguir.

1.8.1. Incapacitación civil.

La incapacitación es el mecanismo jurídico previsto para aquellos casos en que enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico impiden a una persona gobernarse por sí misma, teniendo como objetivo la protección de los intereses y derechos del incapacitado, tanto a nivel personal como patrimonial⁶⁸. Su regulación jurídica se recoge en los artículos 199 y siguientes del Código Civil, así como en los artículos 756 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

⁶⁸ Lete del Río, José Manuel. *Derecho de la persona*. Tecnos. p. 104.

Con esta definición, tenemos claro que incapacitación y discapacidad son dos realidades que operan en planos distintos, aunque en ocasiones, pueden confluír en una misma persona. La existencia de una discapacidad, incluso en el caso de que sea intelectual o enfermedad mental, no debe presuponer la automática incapacitación. Teniendo presente ese amplio espectro de discapacidades que hemos dicho, donde luego juega la mayor o menor intensidad en función de su grado, sería verdaderamente injusto privar de la capacidad jurídica y de obrar a todas las personas con discapacidad intelectual, por el mero hecho de serlo.

Están legitimados para iniciar el proceso de incapacitación el cónyuge o descendientes y, en defecto de éstos, los ascendientes o hermanos del presunto incapaz. Por su parte, el Ministerio Fiscal deberá promover la declaración si las personas mencionadas no existiesen o no lo hubieran solicitado.

La sentencia que declare la incapacitación determinará la extensión y los límites de ésta, así como el régimen de tutela o guarda a que haya de quedar sometido el incapacitado. Asimismo, podrá decretar el internamiento del incapaz en el centro correspondiente de que se trate, pero dicho internamiento sólo se decretará a la vista de las concretas circunstancias que se presenten en el caso. Es decir, no se producirá automáticamente, y en todo caso, sólo al producirse la declaración de incapacidad.

Según el caso de que se trate, el juez establecerá, para la protección de la persona y patrimonio del incapaz, la tutela, la curatela o el defensor judicial. Así la incapacidad puede ser total y sometida a tutela, o por el contrario, puede ser parcial y sometida a curatela⁶⁹.

La sentencia de incapacitación no impedirá que, sobrevenidas nuevas circunstancias, pueda instarse un nuevo proceso que tenga por objeto dejar sin efecto o modificar el alcance de la incapacitación ya establecida. La sentencia que se dicte deberá pronunciarse sobre si procede o no dejar sin efecto la incapacitación, o sobre si deben o no mortificarse la extensión y los límites de ésta.

En el caso de las incapacitaciones, y principalmente por la presión asociativa de la discapacidad, en los últimos años se han ido armonizando los derechos de ciudadanía que corresponden a las personas con discapacidad y estas resoluciones judiciales. En las elecciones europeas de mayo de 2014 se llevó a cabo una campaña de concienciación⁷⁰, sobre los miles de ciudadanos que no iban a poder votar, por la forma injusta con la que se había pretendido proteger a su persona y bienes. De ese modo, más de 80.000 españoles censados y mayores de edad no pudieron

⁶⁹ Ganzenmüller Roig, Carlos y Escuerdo Moratall, José Francisco. op. cit. p. 30.

⁷⁰ Para más información se puede ver la campaña Mi Vota Cuenta. Disponible en: www.mivotocuenta.es.

votar, puesto que en su momento, y en muchas ocasiones de forma injusta, cuando la familia decidió solicitar su incapacitación para una mejor protección legal, se determinó judicialmente suprimirle su derecho al voto.

En este ámbito, no podemos negar que los Juzgados, Fiscales y abogados que asisten en este tipo de procedimientos, especialmente en los últimos años, están tomando conciencia de esa situación, primando en sus decisiones el derecho reconocido en el artículo 29 de la *Convención Internacional de las Personas con Discapacidad*, donde se señala que los Estados deben asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones que los demás, incluido el derecho y la posibilidad de votar y ser elegidos. Sin embargo, y teniendo presente las dificultades existentes en España, el caso es mucho más preocupante en los 15 países de la UE donde la declaración de incapacitación de un ciudadano con síndrome de Down, discapacidad intelectual o enfermedad mental, lleva aparejada de forma automática la pérdida de su derecho al voto.

1.8.2. Incapaz en el ámbito penal.

Hasta la reforma introducida en el Código Penal por la *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*, la definición legal de incapaz en este ámbito venía recogida en el artículo 25, entendiéndose como todo persona, haya sido o no declarada su incapacitación, que padezca una enfermedad de carácter persistente que le impida gobernar su persona o bienes por sí misma. A partir de la reforma que hemos señalado, se ajusta la terminología de la norma penal, sustituyendo las actuales referencias a “minusválido” e “incapaz” por otros más acordes con la época actual, como son “discapacidad” o “persona discapacitada necesitada de especial protección”.

De ese modo, el vigente artículo 25 indica que se entiende por discapacidad aquella situación en que se encuentra una persona con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras, puedan limitar o impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Asimismo, se considera persona con discapacidad necesitada de especial protección a aquella persona con discapacidad que, tenga o no judicialmente modificada su capacidad de obrar, requiera de asistencia o apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica y para la toma de decisiones

respecto de su persona, de sus derechos o intereses a causa de sus deficiencias intelectuales o mentales de carácter permanente.

Se trata de una reforma totalmente justificada, puesto que no tenía justificación alguna la permanencia de conceptos peyorativos para referirse a las personas con discapacidad, es más, si bien es cierto que la incapacitación civil o la incapacidad en el ámbito laboral tienen su razón de ser, la existencia de una pretendida incapaz penal carecía de virtualidad y necesitaba de un acomodo a las nuevas corrientes generadas a partir de la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad de 2006.

Por último, debemos recalcar que la existencia de una discapacidad intelectual, no condiciona la posible responsabilidad penal. De ese modo, las personas con discapacidad intelectual tienen responsabilidad penal si se demuestra su comprensión del hecho delictivo. La capacidad de culpabilidad de estas personas puede variar dependiendo de la intensidad con la que la alteración psíquica afecta a la posibilidad de comprender la ilicitud del hecho y de actuar de acuerdo a su comprensión. De esa forma, puede dar lugar a una exención, atenuación o a que ésta no incida.

1.8.3. Incapacidad e invalidez.

Se entiende por incapacidad permanente a la situación del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral. Las reducciones anatómicas o funcionales existentes en la fecha de la afiliación del interesado en la Seguridad Social no impedirán la calificación de la situación de incapacidad permanente, cuando se trate de personas con discapacidad y con posterioridad a la afiliación tales reducciones se hayan agravado, provocando por sí mismas o por concurrencia con nuevas lesiones o patologías una disminución o anulación de la capacidad laboral que tenía el interesado en el momento de su afiliación.

La incapacidad permanente puede ser parcial⁷¹, total⁷², absoluta⁷³ o gran invalidez⁷⁴, dependiendo del grado en el que se clasifique. Estas situaciones las reconoce el Instituto Nacional

⁷¹ Sin alcanzar el grado de total, ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33% en su rendimiento normal para la profesión habitual, sin impedirle la realización de las tareas fundamentales de la misma.

⁷² Inhabilita al trabajador para la realización de todas o de las fundamentales tareas de su profesión habitual, siempre que pueda dedicarse a otra distinta.

⁷³ Inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio.

⁷⁴ Es la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesita la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos.

de la Seguridad Social y conllevan, según la valoración, una indemnización o una pensión.

Su procedimiento se inicia de oficio, a iniciativa de la entidad gestora, la Inspección de Trabajo o el Servicio Público de Salud, también a petición del interesado o a solicitud de las entidades colaboradoras.

Con ello queda claro que en el caso de la incapacidad o invalidez, estamos ante situaciones que orbitan en la esfera del derecho laboral y para el reconocimiento de una prestación económica a los trabajadores. Por lo tanto, aunque una cosa puede conllevar a la otra, no puede decirse que sea inmediato. Lo que sí que ha hecho el legislador, quizás por una cuestión de economía en la tramitación de expedientes administrativos, es darles la consideración legal de discapacitado a las personas que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez. A partir de ahí, el resto de cuestiones deben solicitarse expresamente.

1.8.4. Dependencia.

El diccionario de la RAE entiende por dependencia “la situación de una persona que no puede valerse por sí misma”⁷⁵, y si nos referimos al ámbito jurídico, podemos definir dependencia como la situación permanente, en la que se encuentran las personas que precisan ayudas importantes de otra u otras personas para realizar actividades básicas de la vida diaria. Esta pérdida de autonomía se puede deber, por ejemplo, a la edad, una enfermedad o una discapacidad.

Este concepto de dependencia queda perfectamente fijado en el artículo 2.2. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de *Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD)*, cuando señala que “es el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”.

⁷⁵ Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición.

Así las cosas, podemos indicar que el concepto de dependencia incluye tres elementos característicos, tales como: a) el carácter de permanencia; b) la pérdida de autonomía personal; c) la presencia de unos condicionantes específicos, edad avanzada o discapacidad.

De estos tres requisitos, el más novedoso es el que hace referencia a la autonomía personal, que debe entenderse como la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria, entendiéndose como “actividades básicas de la vida diaria” las tareas más elementales de la persona, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, el reconocer personas y objetos, orientarse, entender y realizar tareas sencillas⁷⁶.

Como han señalado diferentes autores, estamos ante un concepto amplio que comprende diferentes facetas de la vida donde puede situarse el individuo, por lo tanto, incluye a personas con discapacidades y mayores, ambos con el elemento

⁷⁶ Monereo Pérez, José Luis y otros. *Manual de derecho de la dependencia*. Tecnos: 2014. p.74.

común de que posean importantes limitaciones que les permitan el desarrollo de las actividades básicas de la vida cotidiana⁷⁷.

Los dos condicionantes específicos que provocan esa situación de dependencia son la edad y la discapacidad. Así, y pese a que el legislador ha querido situar a la edad como el elemento esencial sobre el que orbita el concepto de dependencia, la discapacidad es otra causa que puede limitar el desarrollo de las actividades básicas de la vida, pero además, gran parte del sustrato legal sobre el que se ha cimentado el concepto de dependencia, surge del desarrollo normativo de la discapacidad, y por ello, en muchas ocasiones se entrelazan dependencia y discapacidad.

Debido a esos nexos de unión, la Disposición Adicional Novena de la LAPAD indica que quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia. Sin embargo, no pueden confundirse ambas figuras, puesto que sólo aquellas personas con discapacidad que tengan pérdida de

⁷⁷ Vidriales Fernández, Ruth y Araoz Sánchez-Dopico, Inés de. *Análisis de los desarrollos normativos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Ediciones Cinca: 2009. p. 48.

autonomía para el desarrollo de las actividades de la vida diaria, serán consideradas como dependientes.

El reconocimiento de la condición de dependiente es a través de un procedimiento administrativo, igual que sucede con la discapacidad, que debe de ser instado directamente por la persona que puede estar afectada por algún grado de dependencia, o de quienes ostenten su representación⁷⁸.

⁷⁸ Monereo Pérez, José Luis y otros. op. cit. pp. 151 y ss.

2. Violencia de género sobre la mujer con discapacidad.

2.1. Violencia de género: perspectiva internacional y europea.

2.1.1. Protección de los derechos de la mujer en el plano internacional.

2.1.1.1. Primeros esfuerzos y su culminación en la CEDAW.

Igual que sucede en otros ámbitos del derecho, los avances internacionales han tenido un peso preponderante en el desarrollo de los derechos de la mujer y su protección⁷⁹, debiendo tener claro que la lucha contra la violencia de género se ha articulado a lo largo de estas décadas sobre el principio de igualdad y no discriminación. De esta forma, y como veremos, se parte de una realidad estructural de desigualdad entre hombres y mujeres, para crear los instrumentos adecuados que permitan eliminar esas barreras⁸⁰.

El reconocimiento del derecho a la igualdad de todas las personas y la no discriminación por razones de género, proviene

⁷⁹ Varela Menéndez, Nuria. *Feminismo para principiantes*. Ediciones B. p. 123.

⁸⁰ Monereo Pérez, José Luis y Triguero Martínez, Luis Ángel. *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*. Tirant lo Blanch: 2008. p. 90.

de un largo debate que ha tenido especial interés en el derecho internacional, pudiendo señalar como punto de partida el artículo 1 de la *Carta de las Naciones Unidas*⁸¹, donde anima a la Organización de las Naciones Unidas a “realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. A partir de ahí, estos principios se han ido materializando en otros concretos instrumentos, como tendremos ocasión de ver.

Como señala el apartado II de la Exposición de Motivos de la LOVG, son muy diversos los instrumentos internacionales que han buscado dar una respuesta a la violencia que se ejerce sobre las mujeres, citando entre ellos la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer* de 1979; la *Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer*, proclamada en diciembre de 1993 por la Asamblea General; las Resoluciones de la Cumbre Internacional sobre la Mujer celebrada en Pekín en septiembre de 1995; la Resolución WHA49.25 de la Asamblea Mundial de la Salud declarando la violencia como problema prioritario de salud pública proclamada en 1996 por la OMS; el informe del Parlamento Europeo de julio de 1997; la

⁸¹ Firmado el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997; y la Declaración de 1999 como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género. Más recientemente, la Decisión n.º 803/2004/CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, los jóvenes, las mujeres, así como proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II).

La normativa internacional sobre los derechos de la mujer ha ido pareja al afianzamiento del movimiento feminista. Podríamos situar su punto de partida en el Informe Mundial sobre el Estatus de la Mujer, elaborado por la Liga de Naciones, donde se abre paso la idea de que la situación de las mujeres era una cuestión que debía superar lo interno. Iniciado el engranaje sobre la conciencia social respecto de esta situación, fue la Asamblea General de las Naciones Unidas quien acuñó 1975 como Año Internacional de la Mujer⁸² y organizó la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, después de la cual, se declaró el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Incluso en España también influyó decisivamente ese Año Internacional de la Mujer, donde las organizaciones feministas quisieron desmarcarse de la línea franquista oficial y el modelo de feminidad allí marcado.

⁸² Valera Menéndez, Nuria. *Feminismo para principiantes*. p. 154.

Introduciéndonos en ese análisis, debemos señalar que al margen de las referencias genéricas que pueden encontrarse en el *Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos*⁸³ o en el *Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*⁸⁴, no fue hasta 1979, y con la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW), cuando verdaderamente surge a nivel internacional un instrumento que trata los derechos de la mujer. Antes de ella, cabe referirse a la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*⁸⁵, que aunque constituye una mera manifestación de intenciones, se trata del precursor de la CEDAW.

Esa *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* explicita una intencionalidad moral y política, siendo su proceso de elaboración un difícil cúmulo de reticencias entre los Estados. Sin embargo, pudieron definitivamente convenir una declaración institucional cuyo artículo 2 resumía en la dirección que debía caminarse, a través de la adopción de “todas las medidas apropiadas a fin de abolir

⁸³ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

⁸⁴ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

⁸⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2263 (XXII), el 7 de noviembre de 1967.

las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer”; además, el artículo 6 relativo a la igualdad en el matrimonio y la familia, o el artículo 10, en referencia al empleo, son otros claros ejemplos de esos avances que se estaban empezando a producir.

Con ese antecedente, en 1979 surge la CEDAW con la finalidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, definiendo la misma en su artículo 1 como “cualquier distinción, exclusión o restricción hecha en base al sexo que tenga el efecto o propósito de disminuir o nulificar el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera”.

La CEDAW entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981⁸⁶, y recoge más de 30 años de trabajo de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer de las NU, abordando el ámbito legal, cultural y económico de esa realidad. Esta Convención está presidida por tres principios básicos, como son

⁸⁶ Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.

la igualdad, la no discriminación y la responsabilidad estatal, obligando a los Estados a adoptar medidas de manera muy concreta para la erradicación de la discriminación contra las mujeres. En ese sentido, es destacable el propio artículo 2 de la CEDAW, donde se recoge una condena expresa de los Estados respecto de la discriminación contra la mujer en todas sus formas, comprometiéndose a la puesta en marcha de los medios apropiados y políticas encaminadas a su eliminación.

Conformada por un preámbulo y 30 artículos, esboza lo que debe entenderse por violencia de género⁸⁷, que posteriormente fue ratificado por la conferencia de derechos humanos celebrada en Viena en 1993, como analizaremos posteriormente. Además, define cuáles son los actos que constituyen discriminación contra la mujer; describe la naturaleza de la obligación estatal mediante leyes, políticas públicas y programas que el Estado debe desarrollar para eliminar la discriminación; especifican las diferentes áreas en las que los gobiernos están obligados a eliminar la discriminación; describe el establecimiento y las funciones del Comité de la CEDAW. Así las cosas, debemos afirmar que la importancia de esta Convención estriba en que se toma como punto de referencia de las normas para garantizar la protección de los derechos de la mujer en general, y por lo tanto, aunque no hace una concreta referencia a la violencia de género, contiene

⁸⁷ Varela Menéndez, Nuria. op. cit. p. 256.

numerosas cláusulas contra la discriminación por género que la protegen de la violencia.

Un año más tarde de que fuera aprobada la CEDAW se realiza la *II Conferencia Mundial sobre la Mujer*, donde se reclamaban medidas nacionales más contundentes para asegurar el derecho de las mujeres a la propiedad y su control, así como reforzar cuestiones tan importantes como la herencia, custodia de los hijos y la pérdida de nacionalidad.

2.1.1.2. El “nacimiento del feminismo mundial”.

Diez años más tarde de que fuera aprobada la CEDAW, se realizó la *Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*, donde los gobiernos se dieron cuenta de que los objetivos marcados una década antes no estaban cumplidos, a pesar de que las organizaciones feministas se había consolidado y existía una verdadera conciencia sobre esta problemática. Con esa visión crítica de lo que había sido el empuje internacional en el reconocimiento de los derechos de la mujer, no es menos cierto que la actividad desplegada y los compromisos futuros alcanzados en esa Conferencia Mundial fueron positivos, lo que provocó que

finalmente esta Conferencia fuera llamada por algunos como el “nacimiento del feminismo mundial”.

En 1993, y quizás para completar la CEDAW, las Naciones Unidas aprueba sin votación la *Declaración Universal sobre la Eliminación de la Violencia sobre la Mujer (DUEVM)*⁸⁸, donde se señala que la violencia contra la mujer constituye un obstáculo para alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz, afirmando que ello es una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales. De ese modo, reconoce “la urgente necesidad de una aplicación universal a la mujer de los derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todos los seres humanos”.

En la DUEVM marcó un hito histórico, hablando abiertamente de que estamos ante una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han llevado a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre. Es en el artículo 1 de esta Declaración donde se realiza una definición del concepto de violencia contra la mujer, entendiéndose por tal, todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las

⁸⁸ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993.

amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad.

Además, su artículo 2 especifica las actuaciones que se entenderán como violencia contra la mujer, aunque sin limitarse a ellas, relacionando las siguientes: a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

En resumen, la DUEVM resultó fundamental por tres cuestiones que hemos apuntado: a) Sitúa a la lucha contra la violencia de género en el plano de los derechos humanos; b) Amplía el concepto de violencia de género; c) Subraya que la violencia contra la mujer se sustenta en el género⁸⁹.

⁸⁹ Valera Menéndez, Nuria. op. cit. p. 268.

2.1.1.3. Beijing y el asentamiento de la igualdad y la perspectiva de género.

La *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer* sirvió para aprobar la *Declaración de Beijing* y la *Plataforma de Acción para garantizar los derechos de la mujer*⁹⁰, una resolución que en 1995 constituye un hito en la lucha contra la violencia de género, por cuanto se reafirma en que los derechos de la mujer son derechos humanos y que la igualdad de géneros es una cuestión de interés universal. Además, esta Declaración también destaca por el hecho de que implica un examen del funcionamiento de la sociedad y de su estructura de desigualdad básica, es decir, se afirma que la violencia contra la mujer está sustentada en una realidad anterior y en una desigualdad estructural latente.

Beijing comienza a introducir la concepción de que el género tiene que influir en el resto de la legislación, con el objetivo de luchar contra una “tradicional” neutralidad normativa que verdaderamente mantiene un trato desigual entre hombre y mujer, invitando a todos los gobiernos y agentes para “integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres respectivamente, antes de tomar decisiones”.

⁹⁰ IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995. Aprobada en la 16ª sesión plenaria.

En resumen, Beijing constituyó un paso decisivo, que un año más tarde se confirmó con el nombramiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas del *Relator especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*⁹¹, en la que, siendo renovado su mandato por última vez en 2013⁹², se le invitaba a: a) Recabar y recibir información sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, de los gobiernos, los órganos creados en virtud de tratados, los organismos especializados, otros relatores especiales encargados de diversas cuestiones de derechos humanos, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, y a responder eficazmente a esa información; b) Recomendar medidas, vías y medios, en los planos local, nacional, regional e internacional, para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y sus causas y para subsanar sus consecuencias; c) Colaborar estrechamente con todos los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos y con los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta la solicitud del Consejo de que se integren de forma regular y sistemática los derechos humanos de la mujer y una perspectiva de género en la ejecución de su labor, y a colaborar con la Comisión de la

⁹¹ Resolución 1994/45. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 4 de marzo de 1994.

⁹² Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 14 de junio de 2013.

Condición Jurídica y Social de la Mujer en el cumplimiento de sus funciones; d) Seguir adoptando un enfoque exhaustivo y universal de la eliminación de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, incluidas las causas de la violencia contra la mujer relacionadas con las esferas civil, cultural, económica, política y social.

En paralelo, también debemos mencionar otras resoluciones dictadas por organismos internacionales, como la *Resolución WHA49.25 sobre prevención de la violencia: una prioridad de salud pública*, de la Asamblea Mundial de la Salud⁹³, donde se incide en la idea de que la violencia es un problema de salud pública fundamental y creciente en todo el mundo, adoptándose un año después la *Resolución WHA50.19 sobre prevención de la violencia*⁹⁴ que ratifica un plan de acción integrado de la OMS para un enfoque de salud pública para la prevención de la violencia. Concretamente, y por lo que se refiere a la violencia de género, estas resoluciones afirman que distintos estudios internacionales señalan que entre el 10 y 69% de las mujeres son víctimas de agresión física por su pareja, insistiendo en la importancia de reconocer la violencia contra la mujer como un problema social y sanitario de primera magnitud y que requiere acción urgente.

⁹³ 49ª Asamblea Mundial de la Salud: 1996.

⁹⁴ 50ª Asamblea Mundial de la Salud: 1997.

Para terminar con este apartado, debemos citar el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (OP-CEDAW), que aprobado el 6 de octubre de 1999 por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹⁵, fija los mecanismos de denuncia e investigación de la Convención. Por lo tanto, el Protocolo Facultativo no es un texto complementario a la Convención, sino que se busca un instrumento que permita que los derechos reconocidos en la misma sean respetados de una forma más eficaz, creando un mecanismo de denuncia similar a los del primer *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, a los del *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* y al artículo 14 de la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*.

⁹⁵ Durante la redacción original de la CEDAW se sugirió un mecanismo de denuncias individuales, aunque finalmente fue rechazado. Más tarde, la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 sugirió que eran necesarios nuevos procedimientos para implementar la Convención y aconsejó el establecimiento de un “derecho de petición”. Un grupo experto independiente elaboró un borrador en 1994 que contenía un procedimiento de denuncia y de investigación, el cual fue adoptado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con la finalidad de elaborar un estudio posterior. La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 respaldó la idea y pidió la elaboración de “un proyecto de protocolo Facultativo para la Convención sobre la Mujer que pudiera entrar en vigor lo antes posible”. En marzo de 1996, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el estatus de la mujer estableció un grupo de trabajo para elaborar un proyecto formal, el cual fue presentado a principios de 1999, donde la se aprobó definitivamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2.1.1.4. Nuevos retos que marcan el milenio.

El año 2000 también fue especialmente significativo, puesto que los asuntos de género se integraron en muchos de los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*⁹⁶. Concretamente en los Objetivos 3 y 5, como eran “promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer” y “mejorar la salud materna”. Así se fijan como objetivos la eliminación de las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015, además, y respecto de la salud materna, se propone la reducción en tres cuartas partes la mortalidad materna y lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

Por su parte, entre los días 5 y 9 de junio del mismo año 2000, se llevó a cabo un período extraordinario de sesiones para revisar los avances y obstáculos existentes tras la *IV Conferencia de la Mujer*⁹⁷. Bajo el lema “La mujer en el año

⁹⁶ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ocho propósitos de desarrollo humano que los 189 países de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Los objetivos son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Más información disponible en: www.un.org/es/millenniumgoals/.

⁹⁷ Mayordomo Rodrigo, Virginia. *La violencia contra la mujer. Un estudio de derecho comparado*. Editorial Dilex, S.L. p. 24.

2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”⁹⁸, se afirma que la violencia en el hogar es la forma más generalizada de violencia contra la mujer, volviendo a situar la misma en el contexto de la desigualdad existente entre los géneros.

Por último, en octubre de 2000, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la Resolución 1325 sobre la mujer, la paz y la seguridad, donde se reclamaba a los Estados una mayor participación de la mujer en todos los niveles para la prevención, la gestión y la solución de conflictos. Se trata de unas medidas que fueron renovadas en octubre de 2013 por el Consejo de Seguridad de la ONU, acompañadas también por una expresa solicitud a todos los negociadores de acuerdos de paz para que adoptasen una perspectiva de género.

2.1.2. La violencia contra la mujer en la Unión Europea.

2.1.2.1. La igualdad y el género en los Tratados europeos.

Si nos centramos en el ámbito de la UE, debemos señalar que los organismos comunitarios siempre han buscado en sus políticas un doble objetivo, estableciendo una serie de iniciativas

⁹⁸ Beijing +5. Mujer 2000: igualdad entre géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI. Período de Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 5-9 de junio de 2000.

específicas que perseguían la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y por otra parte, buscando la integración de la perspectiva de género como referente de todo el organigrama europeo, todo ello muy en la línea del trabajo desplegado por las Naciones Unidas, y que hemos tenido ocasión de analizar.

Para comenzar este apartado, debemos realizarlo con el *Tratado de Roma* de 1957, donde se constituye la Comunidad Económica Europea, y que reunía a Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux en una Comunidad que tenía por objetivo la integración a través de los intercambios con fines de expansión económica. El Tratado de la CEE consta de 240 artículos y se estructura en seis partes precedidas por un Preámbulo, centrados principalmente en la creación de un mercado común, de una unión aduanera y de políticas comunes, como ya hemos dicho. Teniendo presente los términos en que se expresaba este primer Tratado, exclusivamente económicos, el único artículo que podemos citar para nuestro estudio es el 119⁹⁹, que se convierte en ese momento en el fundamento de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. A partir de ese artículo, que se refería exclusivamente a la igualdad salarial, se aprobaron normas y resoluciones judiciales europeas que abarcaban muchos otros aspectos de la igualdad¹⁰⁰.

⁹⁹ Hoy artículo 141 de su versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam.

¹⁰⁰ Freixes Sanjuán, Teresa. “La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal de

Pese a ello, no es hasta el *Tratado de Ámsterdam*¹⁰¹ de 1999 cuando verdaderamente se hace una apuesta decidida en ese sentido, consagrando como principio de la UE la búsqueda efectiva de la igualdad entre ambos sexos, tal y como viene establecido en su artículo 2 y 3, en el que se fija como misión la de “eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres” y “promover su igualdad, introduciendo este principio en todas las políticas y en todos los programas”. Este Tratado, que se conformó en la nueva normativa legal fundamental de la UE, también establece la necesidad de que la perspectiva de género se incluya en todas las actuaciones comunitarias¹⁰². De ese modo, la transversalización de la igualdad que se indica en su artículo 2 y 3, se establece como objeto y medio de acción en las políticas comunitarias¹⁰³.

Como indicamos, lo más destacado del *Tratado de Ámsterdam* es que supone un punto de inflexión respecto de las fórmulas empleadas para combatir la violencia contra la mujer, puesto que se llega al convencimiento de que la igualdad no se conseguirá con medidas específicas fijadas, sino que se ha de integrar en todas y cada una de las acciones tendentes a la

Justicia de la Unión y del Tribunal Europea de Derechos Humanos”. Pastor Gosálbez, M^a Inmaculada. *Integración europea y género*. Tecnos. p. 15.

¹⁰¹ Acuerdo firmado el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

¹⁰² Kahale Garrillo, Djamil Tony. *La violencia de género en el contenido de los Estatutos de Autonomía*. Dykinson: 2010. p. 119.

¹⁰³ Freixes Sanjuán, Teresa. op. cit. p. 15.

consecución de los fines perseguidos¹⁰⁴, es decir, la perspectiva de género impulsada desde el ámbito internacional. De esta forma, comienza a asentarse la idea de que la violencia de género es un problema estructural de nuestra sociedad, que sólo puede erradicarse con políticas integrales, que comporten un cambio de conciencia y modelo social, lo que nos lleva a unas medidas sociales a largo plazo. La igualdad entre hombres y mujeres se fija como objetivo de la Unión, condicionando las Políticas Comunitarias a la consecución de ese principio¹⁰⁵.

Por último, y respecto de los Tratados que se han ido sucediendo en la UE, citaremos el *Tratado de Lisboa*¹⁰⁶ donde se inserta un nuevo artículo 1 bis que se reafirma en el principio de la igualdad entre mujeres y hombres. Concretamente, este artículo señala expresamente que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, concluyendo que estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no

¹⁰⁴ Monereo Pérez, José Luis y Triguero Martínez, Luis Ángel. op.cit. p. 91.

¹⁰⁵ Rey Martínez, F. “Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género”. Teoría y realidad constitucional, n.º 14, 2º semestre 2004. pp. 500-523.

¹⁰⁶ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. 2007/C 306/01. Diario Oficial de la UE C 306/1 de 17 de diciembre de 2007.

discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Así las cosas gracias a ese Tratado, estos principios y derechos se configuran como valores comunes a todos los Estados, insistiendo en su artículo 8 que “en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”.

2.1.2.2. Apuesta decidida por la igualdad y la lucha contra la violencia de género.

En relación a las Resoluciones emitidas a nivel comunitario, podemos señalar las siguientes: *Resolución A-44/86 sobre Agresiones a la Mujer*, donde se denuncia la escasez de estadísticas sobre esta problemática, afirmándose además, que el hecho de que los cargos de poder estén ocupados mayoritariamente por hombres, dificulta la transformación de los roles sociales machistas; *Resolución A-0349/94 sobre las violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de las mujeres*; *Resolución A4-0250/97* que aprueba una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres; y por último, *Resolución 2004/2220(INI)*¹⁰⁷ *sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra*

¹⁰⁷ Parlamento Europeo de 22 de enero de 2006.

las mujeres y futuras acciones, donde se pide la adopción de medidas que endurezcan la normativa nacional sobre la violencia de género y la intrafamiliar.

Igualmente se puede citar la *Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2002)*⁵ sobre la protección de las mujeres contra la violencia, donde se insta a los Estados a introducir y mejorar sus políticas sobre violencia de género, haciendo especial hincapié a la seguridad y protección de la víctima, el fortalecimiento de la asistencia que evite una victimización secundaria, la formación específica y la adecuación del ordenamiento interno a las nuevas realidades y retos comunitarios¹⁰⁸.

También es sustancialmente significativa la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*¹⁰⁹, que supuso en el año 2000 un avance importante en la consecución de los objetivos marcados por la Unión, al reunir en un único texto los derechos fundamentales en vigor en la UE. Así las cosas, fija los principios éticos y los derechos de los ciudadanos y residentes, relacionados con la dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia.

¹⁰⁸ Mayordomo Rodrigo, Virginia. op.cit. p. 25.

¹⁰⁹ Proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000.

La *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE* está basada en los Tratados comunitarios, los convenios internacionales, las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y diversas declaraciones del Parlamento Europeo, muchos de los cuales hemos tenido ocasión de analizar. Con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*, la *Carta de los Derechos Fundamentales* adquiere el mismo valor jurídico que los Tratados, así como el mismo carácter vinculante. Este instrumento jurídico fija como principio fundamental de la Unión, la garantía de la igualdad entre hombre y mujeres en todos los ámbitos, concretamente en su artículo 23, donde confirma la vigencia y legalidad de las políticas de discriminación positiva, en el sentido de que “el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”. Ésta reconoce el derecho a la vida y se prohíbe la tortura y los tratos degradantes, representando una síntesis de los valores comunes de los Estados miembros de la UE.

En cuanto a las decisiones adoptadas por el Consejo, debemos citar la *Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)*, donde vuelve a resaltarse el hecho de que la UE entienda que la violencia de género sienta su base en una situación sociológica y de discriminación

histórica hacia la mujer, y por lo tanto, uno de sus principales objetivos es buscar la igualdad de género en la vida civil. Para ello propone como medidas la formación, sensibilización, cooperación e investigación de los agentes sociales que intervienen en esta materia¹¹⁰. En este ámbito, también haremos referencia a la *Decisión núm. 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se aprueba el programa de acción comunitario sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre niños, adolescentes y mujeres (Programa Daphne 2000-2003)*¹¹¹; la *Decisión 803/2004/CE, de 21 de abril de 2004, por la que se aprueba el programa de acción comunitario para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, jóvenes y mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Programa Daphne II 2004-2008)*¹¹²; y la más reciente *Decisión 779/2007/CE, de 20 de junio de 2007, por la que se establece un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Programa Daphne III 2007-2013)* integrado en el programa general “Derechos fundamentales y justicia”¹¹³.

¹¹⁰ Mayordomo Rodrigo, Virginia. op.cit. p. 24.

¹¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea L 34, de 9 de febrero de 2000.

¹¹² Diario Oficial de la Unión Europea 324/11 de 21 de diciembre de 2005.

¹¹³ Diario Oficial de la Unión Europea L 173/19 de 3 de julio de 2007.

Ya por último, destacar que la UE ha estado trabajando más recientemente en la creación de una política legislativa común contra la violencia de género, la cual ha tenido su plasmación en el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE)* sobre la violencia doméstica contra las mujeres de 2006¹¹⁴, donde nuevamente se incide en la idea que ya hemos apuntado de que la violencia de género no puede entenderse como un problema individual, sino como una consecuencia de una sociedad dominada por hombres¹¹⁵. Además, y junto con la creación del *Instituto europeo para la igualdad entre mujeres y hombres* en Vilna, ese mismo año 2006 se pone en marcha una nueva estrategia, basada en la hoja de ruta 2006-2010 y en sus programas de trabajo anuales, una actuación centrada en: a) Independencia económica; b) Conciliación entre vida privada y vida familiar; c) Representación equitativa en la vida pública y en la toma de decisiones; d) Erradicación de la violencia y de la trata de mujeres; e) Eliminación de estereotipos presentes en la sociedad; f) Promoción de la igualdad de género en el exterior de la UE.

¹¹⁴ Diario Oficial de la Unión Europea C 110, de 9 de mayo de 2006.

¹¹⁵ Villacampa Estiarte, Carolina (coord.). *Violencia de género y sistema de justicia penal*. Universitat de Lleida: 2008. p. 52 y 53.

2.2. La violencia de género y su concreción en la legislación nacional.

2.2.1. Antecedentes legislativos y políticos.

2.2.1.1. La actuación del Código Penal de 1989.

La primera referencia clara que encontramos en la legislación española sobre la violencia de género debemos situarla en la *Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal*, aunque evidentemente debemos circunscribirla a su momento histórico concreto. Es en esta reforma donde se ve la necesidad de realizar un tratamiento específico de los malos tratos en el ámbito familiar, respondiendo –como dice la propia norma– a la deficiente protección de los miembros físicamente más débiles del grupo familiar, tipificando con delito de malos tratos los ejercidos sobre menores, incapaces o el cónyuge.

Concretamente el artículo 425 de la *Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal* determina que “el que habitualmente, y con cualquier fin, ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que estuviese unido por análoga relación de afectividad, así como sobre los hijos sujetos a la patria potestad, o pupilo, menor o incapaz sometido a su tutela o guarda de hecho, será castigado con la pena de arresto

mayor". Se trata de un precepto que no figuraba en el texto del Proyecto de Ley Orgánica de 1989, pero que fue incorporado por una enmienda del grupo socialista presentada en el Senado, siendo concretamente la Exposición de Motivos de esa ley la que explica dicha decisión, al responder a la deficiente protección de los miembros físicamente más débiles del grupo familiar frente a conductas sistemáticamente agresivas de otros miembros del mismo.

Con ese argumento jurídico, el legislador entiende que lo que hasta ese momento era considerado como una mera falta, cuando se producía de modo habitual y se trataba de una sucesión de faltas, debía tener su reproche como delito, si a esas circunstancias se le unía el elemento determinante de que esos malos tratos se ejercían sobre menores, incapaces, cónyuge o persona en análoga relación afectiva.

Nadie puede cuestionar que se trata de un paso inicial en la lucha contra la violencia de género, aunque con el devenir de los años, se mostró insuficiente. Así las cosas, y para nuestro concreto estudio, la doctrina sustentó sus críticas respecto de ese precepto en tres aspectos fundamentales: a) Que sólo hacía referencia a la violencia física, sin recoger otros tipos de malos tratos; b) Que no incluía en su ámbito de protección a los ascendientes; c) Que el tipo delictivo imponía la habitualidad, un término controvertido en el derecho penal.

La labor desplegada por el movimiento feminista, así como la progresiva toma de conciencia social respecto de este problema, hizo que se aprobara la *Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad individual*, donde se sigue con ese proceso de protección, aunque todavía con evidentes deficiencias. Estamos ante una norma que establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos, implantando dos importantes cuestiones en la protección de las víctimas, como son: a) regula la protección económica de la mujer, fijando ayudas públicas, bajo el principio de solidaridad; b) generaliza la información y la atención psicológica y social en delitos de todo tipo. Esta *Ley 35/1995, de 11 de diciembre*, también crea las oficinas de asistencia a las víctimas de delitos, que en la actualidad están dedicadas a todo tipo de víctimas de delitos, pero, preferentemente, a las personas que han sido víctimas de delitos violentos con resultado de muerte, lesiones graves o daños contra la salud física o mental, así como, a las víctimas de los delitos contra la libertad sexual; ya sean víctimas directas o indirectas.

2.2.1.2. La reforma del Código Penal de 1995.

Podemos ver como poco a poco el legislador español comienza a tomar conciencia de la problemática existente entorno a la violencia de género, movido principalmente por un contexto internacional muy activo en esta materia, así como el movimiento asociativo y social que se conforma como ariete de las políticas sociales.

En este período de cambios, y aunque para muchos estudiosos resultaba prematura la aprobación de un nuevo Código Penal, lo bien cierto es que se produjo con la *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de Código Penal*, y para el ámbito concreto de la protección de la mujer, esos pequeños pasos contribuían en la mejora de sus derechos.

En un primer momento, este nuevo Código Penal de 1995 tenía poco de novedoso respecto del precedente artículo 425. De ese modo, el artículo 153 lo reproducía casi por completo, indicando textualmente que “el que habitualmente ejerza violencia física sobre su cónyuge o sobre persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad o sobre los hijos propios o del cónyuge conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela o guarda de hecho de uno u otro, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres

años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por el resultado que, en cada caso, se causare”. Como podemos observar, las modificaciones operadas en el delito enunciado son más de redacción y concreción formal, que sobre el fondo del asunto. Pormenorizadamente, se elimina la expresión con la que casi se iniciaba el artículo de “con cualquier fin”, se amplía el grupo de personas protegidas, incluyéndose en esta ocasión también a los ascendientes, se requirió que para las relaciones análogas a la matrimonial tuviera que acreditarse el hecho de que fuera “de forma estable”, se incluyó una clausula de concurso de delitos en base al resultado que se causara y finalmente se eleva la pena de prisión de seis meses a tres años.

En aquel momento, encontramos interpretaciones jurisprudenciales que no tendrían cabida en la actualidad, un elemento que denota la fragilidad con la que se fue introduciendo esta legislación contra la violencia de género.

Así las cosas, y por poner algún ejemplo, el artículo 153 no se aplicaba cuando la relación entre agresor y víctima había cesado¹¹⁶, con argumentos tan poco consistentes, en los que no se aplicaba el tipo penal porque la “relación había cesado 12 años antes y la convivencia entre agresor y víctima era un mero compartir la vivienda”. Por su parte, y en relación con la

¹¹⁶ Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 11 de octubre de 1997.

habitualidad, fue una cuestión muy debatida por la doctrina jurisprudencial, puesto que se partía de un concepto no definido por el legislador, y sobre el que los juzgadores debían acotarlo, dándose resultados muy sorprendentes. Este es el caso de aquellas sentencias donde no se consideraba que existía habitualidad, cuando de las tres agresiones, una de ellas era psíquica y no física¹¹⁷.

2.2.1.3. Reformas de la legislación penal operadas en 1999.

Con posterioridad a la aprobación del Código Penal de 1995, las modificaciones sobre el ámbito de nuestro estudio se fueron sucediendo, siendo la primera a destacar la que tuvo ocasión con la *Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal*. Con esta reforma se amplían las penas fijadas en el artículo 57 CP, incluyéndose la prohibición de aproximarse a la víctima, a sus familiares o a las personas que determine el juez o Tribunal, y además, en ese mismo precepto se añade la posibilidad de imponer estas medidas, con un período de tiempo que no exceda de 6 meses, en el caso de que la conducta sea tipificada como falta contra las personas.

¹¹⁷ Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de fecha 27 de marzo de 1998.

Continuando con esas reformas, tenemos la operada por la *Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril*, el artículo 105.1 CP introduce un nuevo apartado g) por el que se prohíbe aproximarse a la víctima o comunicarse con ella o con su familia, y relacionado con esto, para los casos donde se puede producir la suspensión de la condena, con el nuevo apartado 1º bis del artículo 83.1 se habilita para imponer estas medidas al agresor.

Tan sólo unos meses más tarde, se aprueba la *Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, que modifica nuevamente el Código Penal, incluyendo las introducidas por la *Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril*, lo que ocasionó numerosos problemas de retroactividad. Como sabemos, el delito de malos tratos requiere la concurrencia de la habitualidad, y de ese modo, se sucedieron delitos que transitaban entre ambas reformas penales.

La *Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal* tiene su fundamento en las medidas emprendidas por el Gobierno para luchar contra la violencia ocasionada en el ámbito familiar. El Consejo de Ministro aprobó, en enero de

1998, el *Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000*, que analizaremos más adelante, pero donde se proponen cambios legislativo para mejorar la protección legal de las víctimas contra la violencia doméstica. Estas recomendaciones tuvieron su traslado en la *Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

Esa reforma de junio de 1999 afecta tanto a aspectos penales materiales como procesales, concretándose en el Código Penal con la modificación de los artículos 33, 39, 48, 57, 83, 105, 132, 153, 617 y 620, mientras que en la Ley de Enjuiciamiento Criminal afecta a los artículos 13, 14.1, 103, 104, 109, 448, 455, 544.bis, 707 y 713.

Como cuestiones más significativas, esta reforma vuelve a modificar el artículo 153 CP, siguiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la violencia contra las mujeres y las indicaciones de la Fiscalía General del Estado¹¹⁸. Como principal novedad en ese precepto, se incorpora por primera vez la violencia psíquica dentro del tipo penal de la violencia doméstica, cuando la misma se ejerza contra el cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada al agresor de forma estable por análoga relación de afectividad, o sobre los hijos

¹¹⁸ Circular de la Fiscalía General del Estado 1/1998.

propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de uno u otro. Con ello, el legislador pasa a entender que el bien jurídico a proteger es “la dignidad de la persona en el seno familiar y su derecho a no ser sometido a tratos inhumanos ni degradantes”¹¹⁹.

Además, y como habíamos anticipado, se clarifica de alguna forma el requisito de habitualidad en el maltrato, vinculándolo al número de actos de violencia que resulten acreditados, sin necesidad de que exista sentencia judicial en procesos anteriores, y a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferentes víctimas¹²⁰.

Por su parte, el nuevo artículo 57 CP permite a los jueces o Tribunales, atendiendo a la gravedad de los hechos o al peligro que el delincuente represente, acordar en sus sentencias la imposición de una o varias prohibiciones, dentro del período de tiempo que no exceda de cinco años¹²¹. Entre esas prohibiciones,

¹¹⁹ STS de 20 de diciembre de 1996, 24 de junio de 2000 o 18 de julio de 2003 entre otras.

¹²⁰ La Circular de la Fiscalía General del Estado 1/1998 rectifica la interpretación mantenida por la Circular 2/1990 donde, para acreditar la habitualidad, no se podían acumular malos tratos ejercidos sobre distintas víctimas.

¹²¹ Mayordomo Rodrigo, Cristina. op. cit. p. 32.

y como hemos visto, se encuentran las de aproximarse o comunicarse con la víctima, familiares u otras personas, así como la de volver al lugar en que se haya cometido el delito o acudir a la residencia de la víctima o su familia.

Respecto de las faltas del artículo 617 y 620 CP, se agravaba el reproche penal cuando el ofendido era alguna de las personas a las que se refiere el artículo 153. Así mismo, las faltas del artículo 620 dejan de ser semipúblicas, para considerarse faltas públicas, perseguibles de oficio por el Ministerio Fiscal, aunque la víctima se oponga.

Como hemos dicho, también la *Ley Orgánica 14/1999* modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal e introduce la posibilidad de adoptar medidas cautelares para proteger a la víctima y los menores en los delitos de violencia familiar. El artículo 13 Lecrim se reforma para permitir como primeras diligencias, para proteger a la víctima y otras personas, la adopción de las medidas cautelares a las que se refiere el artículo 544 bis¹²².

¹²² Artículo 544 bis Lecrim: “En los casos en los que se investigue un delito de los mencionados en el artículo 57 del Código Penal, el Juez o Tribunal podrá, de forma motivada y cuando resulte estrictamente necesario al fin de protección de la víctima, imponer cautelarmente al inculpado la prohibición de residir en un determinado lugar, barrio, municipio, provincia u otra entidad local, o Comunidad Autónoma.

En las mismas condiciones podrá imponerle cautelarmente la prohibición de acudir a determinados lugares, barrios, municipios, provincias u otras

2.2.1.4. Reforzamiento de las políticas de género.

2.2.1.4.1. Observatorio contra la Violencia de Género.

Como también sucedió en el ámbito internacional y comunitario, con el inicio del año 2000 se produce un verdadero afianzamiento de las reformas y medidas en este terreno. Así, el 29 de junio de 2000 se suscribe un Convenio entre el Ministerio de Justicia y el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española, con el objetivo de poner en marcha un servicio de asistencia jurídica especializada a las víctimas. Dos años más tarde, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial y los ministros de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales suscriben un Convenio para la creación del Observatorio contra la Violencia de Género.

El Observatorio está integrado en la actualidad por el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas con

entidades locales, o Comunidades Autónomas, o de aproximarse o comunicarse, con la graduación que sea precisa, a determinadas personas. Para la adopción de estas medidas se tendrá en cuenta la situación económica del inculcado y los requerimientos de su salud, situación familiar y actividad laboral. Se atenderá especialmente a la posibilidad de continuidad de esta última, tanto durante la vigencia de la medida como tras su finalización. El incumplimiento por parte del inculcado de la medida acordada por el Juez o Tribunal podrá dar lugar, teniendo en cuenta la incidencia del incumplimiento, sus motivos, gravedad y circunstancias, a la adopción de nuevas medidas cautelares que impliquen una mayor limitación de su libertad personal, sin perjuicio de las responsabilidades que del incumplimiento pudieran resultar”.

competencias en materia de justicia, a través de turnos rotatorios anuales, y el Consejo General de la Abogacía Española. En el Convenio suscrito el 26 de septiembre de 2002 se fijaron los siguientes objetivos y funciones:

- a. Recibir cuantas resoluciones judiciales sean dictadas por los Juzgados y Tribunales en asuntos relativos a la violencia doméstica.
- b. Analizar las resoluciones judiciales que en los referidos procesos se dicten.
- c. Elaborar, a la vista del seguimiento de los procesos relativos a la violencia doméstica y del examen de las resoluciones judiciales que en esta materia se dicten, las correspondientes propuestas de actuación, incluidas las sugerencias legislativas que se estimen convenientes, que se dirigirán a los órganos competentes por razón de la materia.
- d. El seguimiento de la aplicación y, en su caso, la actualización de la Guía práctica de actuación contra la violencia doméstica.
- e. Establecer criterios para que la estadística judicial permita hacer un seguimiento de los procesos relacionados con esta materia.
- f. Proponer cursos de especialización en materia de violencia doméstica dirigidos principalmente a los miembros de la Carrera Judicial y Fiscal y demás

personal al servicio de la Administración de Justicia, interviniendo mediante las sugerencias oportunas en la configuración del contenido de dichos cursos.

- g. Analizar, impulsando en su caso la realización de los correspondientes estudios y encuestas, la realidad sociológica del fenómeno de la violencia doméstica. La difusión de sus resultados podrá realizarse mediante ediciones en colaboración de los organismos firmantes cuando resulten de interés para ellos.
- h. Estudiar la conveniencia de que el Consejo General del Poder Judicial ejerza, en su caso, la competencia prevista en el artículo 98.1 de la LOPJ, a fin de que determinados Juzgados asuman con carácter exclusivo el conocimiento de los asuntos que versen sobre violencia doméstica.
- i. Informar sobre el contenido de Convenios y Protocolos que en materia de violencia doméstica suscriban las instituciones firmantes.
- j. Recabar de los Juzgados, Tribunales y Órganos de Gobierno del Poder Judicial información sobre las medidas adoptadas en el curso de los procedimientos sobre violencia doméstica.
- k. Facilitar anualmente al Observatorio de Igualdad entre mujeres y hombres del Instituto de la Mujer información sobre las actuaciones realizadas.

En definitiva, estamos ante una institución de análisis y de actuación que, en el ámbito de la Administración de la Justicia, promueve iniciativas y medidas dirigidas a erradicar este problema social.

Posteriormente nos encontramos con *Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado*, donde su Preámbulo califica la violencia doméstica como un delito que “repugna gravemente a la conciencia social”.

2.2.1.4.2. El Sistema de juicios rápidos.

La Comisión de Estudios e Informes del Consejo General del Poder Judicial elaboró un informe en fecha 19 de junio de 1998, donde proponía una serie de medidas en orden a hacer efectiva la lucha contra la violencia doméstica. Entre esas iniciativas se encontraba la necesaria utilización de la vía de los juicios rápidos para poder combatir este fenómeno, evitando con ello que un procedimiento especialmente dilatado en el tiempo pudiera beneficiar al agresor o situar a la víctima en una posición de riesgo.

Derivado de esa exigencia de apostar por un procedimiento sencillo para determinados delitos, se aprueba la *Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas*, que con la *Ley Orgánica 8/2002, de 24 de octubre, complementaria de la Ley de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado*, viene a constituir los llamados juicios rápidos, con los que se busca que la Administración de Justicia dé una respuesta rápida a este tipo de delitos.

Para el caso que nos ocupa, este enjuiciamiento rápido se aplicará a los delitos de lesiones, coacciones, amenazas o violencia física o psíquica habitual, cometidos contra las personas a que se refiere el artículo 153 CP, así como también, a las faltas recogidas en los artículos 617.2, párrafo 2º y 620.2 párrafo 3º CP.

Para su mayor efectividad, la *Instrucción 3/2003, del pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 9 de abril de 2003, sobre normas de reparto penales y registro informático de*

*violencia doméstica*¹²³ establece una serie de criterios destinados a facilitar la aplicación de los juicios rápidos por delito y el enjuiciamiento inmediato de las faltas allí previstas, las cuales sirven de complemento sobre la regulación de las guardias en los Juzgados¹²⁴.

2.2.1.4.3. La Orden de Protección.

Siguiendo con el repaso legislativo más significativo que se ha producido en España sobre la materia, llegamos a la *Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica*, que por primera vez, pretende abordar la problemática desde un planteamiento global. Aunque la Orden de protección tendrá un apartado específico en el presente trabajo, entendemos que resulta de interés realizar una serie de acotaciones.

La *Ley 27/2003, de 31 de julio* habla ya de la violencia de género, distinguiéndola de la genérica que se ejercita en el entorno familiar, para concretarla y afirmar que es un grave problema de nuestra sociedad que exige una respuesta global y coordinada. El legislador señala que esta problemática trasciende el ámbito meramente doméstico, para convertirse en

¹²³ Boletín Oficial del Estado núm. 90 de fecha 15 de abril de 2003.

¹²⁴ *Reglamento del Consejo General del Poder Judicial 5/1995*, vigente hasta el 27 de octubre de 2005.

una cuestión que afecta a toda la ciudadanía, ante la cual, se deben articular acciones integrales y coordinadas contra el agresor en la esfera penal, civil y social.

La Orden de protección a las víctimas de violencia doméstica, que a raíz del artículo 62 de la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, se hace lógicamente extensiva a las víctimas de la concreta violencia de género, busca que, a través de un rápido y sencillo procedimiento judicial, se le otorgue a la víctima un estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal. Es decir, persigue unificar los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas, a la vez que activar y coordinar las distintas Administraciones públicas para luchar contra esa realidad social.

2.2.1.4.4. Precedentes legislativos penales previos a la LOVG.

Como antecedentes legislativos importantes, debemos citar la *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros*, en la que se habla del fenómeno de la violencia doméstica desde una óptica

plurisdisciplinar, donde es necesario abordarlo con medidas preventivas, asistenciales y de intervención social para disuadir la comisión de los delitos. Esta *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre* modifica el artículo 153 CP¹²⁵, dejándolo para que regule el maltrato no habitual, mientras que en el artículo 173.2 CP¹²⁶ se recogen los malos tratos habituales.

¹²⁵ Artículo 153 CP: “El que por cualquier medio o procedimiento causara a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpeará o maltratará de obra a otro sin causarle lesión, o amenazará a otro de modo leve con armas y otros instrumentos peligrosos, cuando en todos estos casos el ofendido fuera alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 80 días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de uno a tres años, así como, cuando el juez o 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 seis meses a tres años.

Se impondrán las penas en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o utilizando armas, o tenga lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realicen quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza.”

¹²⁶ Artículo 173 CP: “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 a 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 conviviente, 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 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

Respecto del primero de los artículos citados, se pasan a tipificar como delito, las faltas de lesiones cometidas en el ámbito doméstico¹²⁷, y que por no ser de carácter habitual, antes quedaban subsumidas como meras faltas en el artículo 617 y 620 que hemos tenido ocasión de analizar, los cuales desaparecen.

Sobre los delitos de violencia doméstica cometidos con habitualidad¹²⁸, y siguiendo la posición mayoritaria de la doctrina, se les dota de una mejor sistematización, pasando a regularse en el artículo 173.2 CP, como un atentado contra la integridad moral. Igualmente, en este delito se amplía el número de sujetos pasivos que se pueden ver afectados, introduciendo a personas sujetas al agresor por situaciones de dependencia o

corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica.

Se impondrán las penas en su mitad superior cuando alguno o algunos de los actos de violencia se perpetren en presencia de menores, o utilizando armas, o tengan lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realicen quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad o prohibición de la misma naturaleza.

3. Para apreciar la habitualidad a que se refiere el apartado anterior, se atenderá al número de actos de violencia que resulten acreditados, así como a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferentes víctimas de las comprendidas en este artículo, y de que los actos violentos hayan sido o no objeto de enjuiciamiento en procesos anteriores.”

¹²⁷ Muñoz Conde, Francisco. “Violencia familiar y de género en la ley orgánica 1/2004”. Nuñez Castaño, Elena (coord.). *Estudios sobre la tutela penal de la violencia de género*. Tirant lo Blanch: 2009. p. 18.

¹²⁸ “Convierte la violencia física o psíquica ejercida contra las personas allí mencionadas en un delito contra la integridad moral”. Muñoz Conde, Francisco. “Violencia familiar y de género en la ley orgánica 1/2004”. Nuñez Castaño, Elena (coord.). op. cit. p. 22.

subordinación, aunque no se correspondan con una relación familiar propiamente dicha. Además, se incorporan otras penas accesorias, como la privación del derecho a la tenencia y porte de armas o la privación de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento. Y por último, el párrafo tercero del artículo 173.2 CP prevé la conducta agravada cuando los actos de violencia se perpetren en presencia de menores, utilizando armas, en el domicilio común o de la víctima, o finalmente, cuando se realicen quebrantando una medida de protección.

Para terminar con este apartado, es necesario hacerse eco de una de las críticas más destacadas que ha tenido esta cuarta reforma penal que se produce desde 1989, y que coincide en lamentar que el legislador no optara por regular en un único tipo delictivo este tipo de violencia, terminando con la dispersión que se produce entre el artículo 153 y 173 CP, la cual se mantiene hasta el presente momento.

En paralelo a estas medidas legislativas, y como hemos apuntado, el Ejecutivo también ha impulsado programas de acción para luchar contra la violencia doméstica. De esta forma, el *III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de marzo de 1997, incluye un área dedicada exclusivamente a ese tipo de violencia. Sin embargo, y como hemos anticipado, la dimensión que va adquiriendo el problema de la violencia contra la mujer y

la presión social, provocan que el Gobierno elabore un plan de acción específico, en el que participan los ministerios de Educación y Cultura, Interior, Justicia y Sanidad y Consumo, bajo la coordinación del Instituto de la Mujer. Ese *I Plan de Acción contra la violencia doméstica (1998-2000)*¹²⁹ tenía como finalidad la erradicación de los malos tratos en el ámbito familiar y la protección de las víctimas que lo sufren, para lo cual se articula entorno a seis grandes apartados: sensibilidad y prevención; educación y formación; recursos sociales; sanidad; legislación y práctica jurídica; e investigación.

Siguiendo con esa línea, y antes de la entrada en vigor de la LOVG, se confecciona el *II Plan integral contra la violencia doméstica (2001-2004)*¹³⁰, donde se resalta la importancia de las medidas preventivas y el hecho de que estamos ante un problema cuya solución se debe plantear a largo plazo y sobre la base de una política que vaya reduciendo las desigualdades sociales intrínsecas a las que hacíamos referencia en nuestro análisis de la legislación internacional. Este Plan se articula en cuatro grandes áreas: medidas preventivas; medidas legislativas y procedimentales; medidas asistenciales y de intervención social; medidas de investigación.

¹²⁹ Aprobado por el Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998.

¹³⁰ Aprobado por el Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2001.

2.2.2. Ley Integral contra la Violencia de Género.

2.2.2.1. Introducción.

Con la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* parece que el legislador culmina un proceso de adaptación legislativa y de reconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, que con ciertas lagunas que tendremos ocasión de analizar, nadie puede negar que la apuesta de nuestro país por la igualdad y la protección integral contra este tipo de violencia es toda una realidad.

Estamos ante lo que muchos autores han denominado como un cambio de mentalidad al legislar un delito que se articula sobre la base del concepto de género, aunque lamentablemente, las aspiraciones de una ley mucho más ambiciosa en este terreno, se vieron limitadas al ámbito de las relaciones de afectividad¹³¹. Fueron muchas las presiones a las que se vio sometido este texto normativo, desde que en las elecciones generales de 2004 uno de los candidatos a la Presidencia del Gobierno, concretamente José Luis Rodríguez Zapatero, se comprometiera a que la primera iniciativa que

¹³¹ Martínez García, Elena. *La tutela judicial de la violencia de género*. Iustel: 2008. p. 24.

mandaría al Parlamento para su aprobación sería la “Ley contra la violencia por razón de sexo”.

En esa línea, el 4 de junio de 2004 el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de *Ley Orgánica Integral de Medidas contra la Violencia ejercida sobre la Mujer*¹³², un texto que se envió al Consejo General del Poder Judicial, al Consejo de Estado, al Consejo Escolar y al Consejo Económico y Social para los preceptivos dictámenes. En esos meses de debate, nadie puede negar las reticencias que levantó este Anteproyecto, muchas de las cuales se vieron incluso judicializadas. A pesar de ello, y tras las modificaciones que fueron atendidas, la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* fue aprobada por unanimidad.

¹³² Inicialmente se cambia el término “género” por el de “ejercida sobre la mujer” por el informe enviado de motu proprio por la Real Academia Española, aunque finalmente las organizaciones feministas consiguieron que se volviera a la originaria nomenclatura de “género”, puesto que abarcaba no sólo el sexo, sino también una determina concepción cultural de las relaciones de pareja y los comportamientos. El primero en hablar de un concepto de género es Robert J. Stoller, en *Sex and Gender* - 1968, donde afirma que “el vocablo sexo se refiere al sexo masculino o femenino y a los componentes biológicos que distinguen al macho de la hembra... ahora bien, esta definición no abarca ciertos aspectos esenciales de la conducta, que, aun hallándose ligados al sexo, no dependen de factores biológicos. Utilizaremos el término género para designar algunos de tales fenómenos”.

2.2.2.2. Objeto de la Ley.

Para poder delimitar adecuadamente el objeto que se marca la LOVG, es interesante acudir a su Exposición de Motivos y al artículo 1. En esos apartados, el legislador insiste en el hecho de que nos encontramos ante un problema que supera el ámbito privado familiar, para situarse como una manifestación de la desigualdad existente en nuestra sociedad, la cual se dirige sobre las mujeres por el simple hecho de serlo. De este modo, se califica a la violencia de género como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

Es evidente que estamos ante una norma que sienta sus bases en el derecho a la igualdad y a la vida e integridad física y moral de la mujer, articulándose como una reacción de los poderes públicos para garantizar la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación. Por ello, podemos decir que la LOVG ha supuesto un gran avance desde el marco constitucional, tomando como referente la IV Conferencia de

Naciones Unidas, las recomendaciones internacionales, así como la *Decisión 803/2004 del Parlamento Europeo*¹³³.

Ese avance del que hablamos, no sólo tiene que ver con el trabajo desplegado por los poderes públicos, donde la Exposición de Motivos resalta los avances legislativos experimentados, sino que también debe atribuirse a una realidad que se estaba imponiendo en España. Así, y mucho más en nuestros días, existe una progresiva toma de conciencia frente a la violencia contra las mujeres, en buena medida, y como hemos venido subrayando, gracias al esfuerzo de las organizaciones de mujeres en su lucha contra todas las formas de violencia de género. Como se resalta, “ya no es un delito invisible, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social”¹³⁴.

Es concretamente el artículo 1 de esta LOVG el que configura el objeto de la misma, señalando que busca actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes

¹³³ Ventura Franch, Asunción. *El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género. Estudio sistemático del título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género de acuerdo con la distribución territorial del Estado*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: 2005. p. 69.

¹³⁴ Podemos resaltar las estadísticas del Instituto de la Mujer, donde en esos años denunciaba el incremento de mujeres muertas que se produjeron en los años precedentes: 1999 (69), 2000 (87), 2001 (74), 2002 (83), 2003 (102).

estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Como podemos ver, se incluye cualquier tipo de violencia, ya sea física o psicológica, pero limitándola sólo al estricto ámbito de las relaciones afectivas.

En definitiva, podemos convenir que el objeto de la ley es actuar contra la violencia de género en el ámbito familiar, coordinando a todas las Administraciones públicas en esta labor y estableciendo para ello toda una serie de medidas de protección integral, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar esta violencia¹³⁵. Siguiendo la corriente internacional, la misma se articula de un modo integral y multidisciplinar, comprendiendo los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales, de atención posterior a las víctimas, civiles y penales, quizás olvidándose, como veremos más adelante, de la posible incidencia de la violencia de género sobre colectivos que por su propia configuración arrastran una desigualdad preexistente, como sucede con las personas discapacitadas, ámbito rural o extranjeras.

Este carácter integral, centrado especialmente en medidas a medio y largo plazo, nos demuestra que la violencia de género no puede tener su solución únicamente en unos artículos de una norma, y quienes piensen ello, trasladarán su frustración a la

¹³⁵ Rivas Vallejo, M^a Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. *Violencia de Género: Perspectiva Multidisciplinar y Práctica Forense*. Thomson-Aranzadi: 2007. pp. 119-120

LOVG¹³⁶. Por ello, para eliminar una determinada concepción sociológica de las relaciones hombre-mujer, necesitaremos décadas de trabajo y de esfuerzo conjunto.

2.2.2.3. Finalidad de la Ley.

Como ya hemos señalado, una de las características más importantes que tiene la política legislativa nacional e internacional sobre la violencia de género es su carácter multidisciplinar, donde ahora la problemática se aborda de una forma integral y comprendiendo todos los problemas de su ámbito de actuación. Por esta razón, los principios rectores de esa norma buscan la complementariedad de todos los instrumentos del Estado para dar respuesta al problema social que genera la violencia de género y a la propia víctima en particular.

Concretamente, se pretenden los siguientes fines, recogidos en su artículo 2:

- a. Fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático.

¹³⁶ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 25.

- b. Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas, y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto.
- c. Reforzar hasta la consecución de los mínimos exigidos por los objetivos de la ley los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico.
- d. Garantizar derechos en el ámbito laboral y funcional que concilien los requerimientos de la relación laboral y de empleo público con las circunstancias de aquellas trabajadoras o funcionarias que sufran violencia de género.
- e. Garantizar derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género, con el fin de facilitar su integración social.
- f. Establecer un sistema integral de tutela institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, impulse la creación de políticas públicas dirigidas a

ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente Ley.

- g. Fortalecer el marco penal y procesal vigente para asegurar una protección integral, desde las instancias jurisdiccionales, a las víctimas de violencia de género.
- h. Coordinar los recursos e instrumentos de todo tipo de los distintos poderes públicos para asegurar la prevención de los hechos de violencia de género y, en su caso, la sanción adecuada a los culpables de los mismos.
- i. Promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil actúan contra la violencia de género.
- j. Fomentar la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas.
- k. Garantizar el principio de transversalidad de las medidas, de manera que en su aplicación se tengan en cuenta las necesidades y demandas específicas de todas las mujeres víctimas de violencia de género.

Se trata de una ley integral, que no sólo busca acometer una reforma penal o de actuaciones sociales a favor de la víctima, sino que enfoca la estrategia contra el maltrato con una visión multidisciplinar, como igualmente se puede observar del concreto desarrollo que de esta se realiza en sus Títulos, donde

habla de Medidas de sensibilización, prevención y detección; Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género; Tutela institucional; Tutela penal; y Tutela judicial.

Con todo ello, la finalidad última que busca la LOVG es la erradicación de la violencia de género, la protección de la mujer y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, no sólo desde un punto de vista formal, sino para avanzar en una sociedad libre, en la que cualquier persona pueda desarrollarse plenamente sin limitaciones impuestas por roles tradicionales basados en el sexo y no en nuestras capacidades. Se trata, como dicen algunos autores¹³⁷, de una igualdad en sentido amplio y que sienta sus bases en la legislación europea más avanzada en este terreno¹³⁸.

2.2.2.4. Ámbito de aplicación subjetivo.

El ámbito subjetivo de la LOVG viene determinado por el sexo del autor y de la víctima, aunque en los últimos tiempos, algunos sectores están trabajando sobre la posible ampliación a parejas homosexuales y transexuales, donde formalmente se

¹³⁷ Elósegui Itxaso, María. “Los principios rectores de la Ley Orgánica contra la violencia de género”. Rivas Vallejo, M^a Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. (coordinadores). *Violencia de género. Perspectiva Multidisciplinar y práctica forense*. Editorial Thomson-Aranzadi. p. 121.

¹³⁸ Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 y la Directiva del Consejo 2004/113/CE de 13 de diciembre de 2004.

quebraría ese ámbito subjetivo de la ley, dando cobertura a situaciones dudosas o excluidas actualmente.

Al margen de esta consideración, respecto de su ámbito, tenemos que indicar que en el caso del sujeto activo, debe tratarse de un hombre vinculado con la víctima por una relación de afectividad, ya sea actual o pasada, sin que se deba de exigir una convivencia entre ambos. Por su parte, el sujeto pasivo debe ser una mujer que sea o haya sido esposa o ligada al autor por análoga relación de afectividad, aún sin convivencia.

Una de las cuestiones centrales ha sido la de acreditar esa relación, puesto que es imprescindible que la misma pueda confirmarse en el procedimiento judicial, para lo cual, la jurisprudencia indica que debe atenderse a la naturaleza, finalidad, intensidad, grado de compromiso y/o duración de la misma. De este modo, se han establecido una serie de parámetros para identificar tal relación¹³⁹:

Período mínimo de al menos seis meses de relación.

Que no fuera clandestina.

Correlación entre la edad de la víctima y autor.

Celebración de contratos bancarios y otros negocios jurídicos en común.

¹³⁹ Martínez García, Elena y otros. *Esquemas sobre procesos por violencia de género*. Tirant lo Blanch: 2011. pp. 35 y 36.

Apertura de un negocio común.
Compra conjunta de un inmueble.
Existencia de hijos nacidos de dicha relación.

Respecto del ámbito subjetivo, y como ya era práctica habitual en los antecedentes legislativos de los que proviene este tipo de delitos, es necesario recordar que la protección frente al agresor se extiende también a los descendientes, propios o de la esposa o conviviente, así como a los menores o incapaces que convivan con el autor o que se hallan sujetos a la potestad, curatela, acogimiento o guarda de hecho de la esposa o conviviente.

2.2.2.5. Estructura de la Ley Integral contra la Violencia de Género.

2.2.2.5.1. Medidas de sensibilización, prevención, detección e intervención.

Como hemos venido subrayando, la nota más definitoria de la LOVG es su carácter integral, consiguiendo llevar a una sola norma el grueso de las políticas que promocionan la igualdad de la mujer y la lucha contra la violencia de género, todo ello a través de medidas preventivas, de protección y castigo contra el agresor. Es esa misma “acción integral y

coordinada”, de la que habla la *Ley 27/2003 reguladora de la Orden de Protección* en su Preámbulo, la que sigue inspirando la acción legislativa y que confluye en esta norma.

Esa perspectiva integral se visualiza perfectamente en la propia estructura de la LOVG, que viene conformada por un título preliminar y cinco títulos, distribuidos en 72 artículos, así como veinte disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

En concreto, el Título Preliminar tiene únicamente dos artículos que se encargan de fijar el concepto de violencia de género y los principios rectores, tal y como hemos tenido ocasión de analizar previamente.

El Título I recoge las medidas de sensibilización, prevención, detección e intervención en diferentes ámbitos, vertebrándose estas actuaciones en el ámbito educativo, sanitario y de los medios de comunicación.

Acudiendo concretamente a ese Título, y en relación al ámbito educativo, la ley establece principios y valores de respeto a la dignidad de las mujeres y a la igualdad de género, los cuales deberían introducirse en los distintos niveles y planes de estudio. Como sucede en otros apartados de esta ley integral,

la formación de los profesionales es básica, y en este caso, en los planes de formación inicial y permanente del profesorado. Con esa formación específica en materia de igualdad, se pretende dotar a los formadores de los conocimientos y técnicas que les habiliten para: a) La educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia; b) La educación en la prevención de conflictos y en la resolución pacífica de los mismos, en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social; c) La detección precoz de la violencia en el ámbito familiar, especialmente sobre la mujer y los hijos e hijas; d) El fomento de actitudes encaminadas al ejercicio de iguales derechos y obligaciones por parte de mujeres y hombres, tanto en el ámbito público como privado, y la corresponsabilidad entre los mismos en el ámbito doméstico.

Para terminar con las medidas en el ámbito educativo, la LOVG habla también de involucrar a los Consejos Escolares en esas acciones de fomento de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, incluso asegurando la representación del Instituto de la Mujer y de las organizaciones implicadas en el Consejo Escolar del Estado. Del correcto cumplimiento de todo ello se hace responsable a la inspección educativa.

En el terreno sanitario, se contemplan iniciativas para la detección precoz y apoyo asistencial a las víctimas, con el establecimiento de protocolos de actuación sanitarios y una formación especializada para los profesionales del sector, como tendremos ocasión de analizar en su concreto apartado. Igualmente, se crea una Comisión contra la Violencia de Género que apoyará técnicamente y orientará la planificación de todas estas medidas sanitarias.

Por último, y en lo referente al ámbito publicitario y de los medios de comunicación, se realiza un pormenorizado análisis de aquellos aspectos sociales y culturales que pueden incidir negativamente en ese componente machista que denuncia la ley. Así, se califica como publicidad ilícita aquella que utiliza la imagen de la mujer con carácter vejatorio¹⁴⁰, poniendo en marcha un mecanismo de control y acción de cesación o rectificación de la publicidad donde intervienen no sólo las instituciones públicas implicadas en la materia, sino también las asociaciones que tengan por objeto la defensa de las mujeres.

Con la presente LOVG, el legislador da un valor preeminente a la acción divulgativa e informativa de los medios de comunicación, implicándolos tanto en la defensa de la igualdad entre hombre y mujer, así como en la difusión de

¹⁴⁰ De acuerdo con lo establecido en la *Ley 34/1988, de 1 de noviembre, General de Publicidad*.

informaciones relativas a la violencia sobre la mujer. En ese último supuesto, se tendrá que garantizar la objetividad informativa, la defensa de los derechos humanos, así como la libertad y dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos. De todas esas acciones, será la Administración Pública quien velará por su cumplimiento, con medidas directas o con la promoción de acuerdos de autorregulación.

2.2.2.5.2. Derechos de la víctima.

En este apartado, sólo vamos a realizar un planteamiento estructural de los derechos de la víctima, sin detenernos detalladamente en los mismos, puesto que eso tendrá un desarrollo específico en este trabajo. De ese modo, el Título II es el relativo a los derechos, y viene estructurado en cuatro capítulos. Lo primero que nos encontramos es la regulación de las garantías de las mujeres con discapacidad, las cuales tienen derecho a recibir una información adecuada a sus capacidades sobre las medidas de la ley. Posteriormente se regula el derecho a la asistencia social integral, donde tenemos los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo, acogida y recuperación integral, los cuales se extienden a los menores, y sobre los que se exige una adecuada coordinación administrativa, y en último lugar, dentro del primer Capítulo de este Título II se contempla la asistencia jurídica a la víctima.

En segundo término, el siguiente Capítulo de este Título recoge los derechos laboral y de seguridad social, modificando el *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*. Aquí podemos resaltar la reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro, suspensión o extinción del contrato y reserva del puesto de trabajo. Para el caso concreto de las víctimas que sean funcionarias, se dibujan unas medidas de apoyo en el ámbito laboral, sustancialmente parecidas a las anteriores, y que vienen a modificar la *Ley 39/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública*.

Por último, siendo la dependencia económica uno de los importantes problemas que suele condicionar la voluntad de las mujeres víctimas de violencia, un problema que se repite en muchas ocasiones, la ley integral busca garantizar una serie de recursos y ayudas sociales para facilitar que se pueda romper el vínculo con su agresor. Las ayudas que vienen reguladas en la LOVG están condicionadas a la ausencia de ingresos económicos suficientes, la edad de la víctima, su falta de preparación y otras circunstancias sociales, las cuales determinan un perfil de mujer que necesita apoyos sociales y estructurales para su readaptación. Estas ayudas 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*¹⁴¹, no así con la ayuda de Renta Activa de Inserción (RAI). La propia definición de la RAI, hace que no puedan compatibilizarse, sin perjuicio de que en el futuro y con los debidos ajustes personales y sociales, pueda participar en ese programa de inserción profesional.

En definitiva, con este conjunto de ayudas oficiales, lo que se pretende es dotar a la mujer de los instrumentos necesarios para salir de esa situación que le ha producido un estancamiento personal y profesional.

2.2.2.5.3. Tutela institucional.

La tutela institucional queda detallada en el Título III, con la creación de dos importantes órganos administrativos, que con el tiempo se han demostrado imprescindibles en este terreno, como son la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

¹⁴¹ Ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España, con resultado de muerte o lesiones corporales graves, o de daños en la salud física o mental. Se beneficiarán, asimismo, las víctimas de delitos contra la libertad sexual, aun cuando éstos se perpetraran sin violencia.

Respecto del primero de ellos, la Delegación Especial tiene como función la de proponer al Gobierno políticas sobre violencia de género, así como coordinar e impulsar las actuaciones que se desarrollen sobre la misma con las Administraciones competentes. Asimismo, el titular de dicho organismo estará legitimado ante los órganos jurisdiccionales para intervenir en defensa de los derechos y de los intereses tutelados en la LOVG.

Por su parte, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer tiene las funciones de asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Es decir, sirve como centro de análisis de la situación y evolución de la violencia sobre la mujer, también pudiendo elaborar propuestas y medidas concretas. Este organismo remitirá anualmente al Gobierno y a las Comunidades Autónomas un informe sobre la evolución de la violencia de género, con determinación de los tipos penales que se hayan aplicado, y la efectividad de las medidas acordadas para la protección de las víctimas. Ese informe, que en los últimos años está resultando de gran interés para pulsar la situación respecto de este tipo de violencia, tiene que establecer las necesidades de reforma legal con objeto de garantizar que la aplicación de las medidas de protección adoptadas puedan asegurar el máximo nivel de tutela para las mujeres.

2.2.2.5.4. Tutela penal.

Acudiendo al Título IV de la LOVG, éste regula la tutela penal, modificando nueve artículos relativos a la suspensión y la sustitución de la pena en estos delitos; la protección contra las lesiones¹⁴²; la protección contra los malos tratos¹⁴³; la protección

¹⁴² Modificación del artículo 148 CP: “Las lesiones previstas en el apartado 1 del artículo anterior podrán ser castigadas con la pena de prisión de dos a cinco años, atendiendo al resultado causado o riesgo producido:

1. Si en la agresión se hubieren utilizado armas, instrumentos, objetos, medios, métodos o formas concretamente peligrosas para la vida o salud, física o psíquica, del lesionado.
2. Si hubiere mediado ensañamiento o alevosía.
3. Si la víctima fuere menor de doce años o incapaz.
4. Si la víctima fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia.
5. Si la víctima fuera una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor.”

¹⁴³ Modificación del artículo 153 CP: “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 beneficio de la comunidad 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 beneficio de la comunidad 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.

contra las amenazas¹⁴⁴; la protección contra las coacciones¹⁴⁵; quebrantamiento de condena¹⁴⁶; y protección contra las vejaciones leves¹⁴⁷.

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 lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realice quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 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.”

¹⁴⁴ Modificación del artículo 171 CP, donde se añaden los apartados 4, 5 y 6: “4. El que de modo leve amenace a quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad 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 especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años. Igual pena se impondrá al que de modo leve amenace a una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor.

5. El que de modo leve amenace con armas u otros instrumentos peligrosos a alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2, exceptuadas las contempladas en el apartado anterior de este artículo, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de uno a tres años, así como, cuando el Juez o 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 seis meses a tres años.

Se impondrán las penas previstas en los apartados 4 y 5, en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o tenga lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realice quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza.

6. No obstante lo previsto en los apartados 4 y 5, el Juez o Tribunal, razonándolo en sentencia, en atención a las circunstancias personales del autor y a las concurrentes en la realización del hecho, podrá imponer la pena inferior en grado.”

¹⁴⁵ Modificación del artículo 172 CP, donde se añade el apartado 2: “2. El que de modo leve coaccione a quien sea o haya sido su esposa, o mujer que

esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad 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 especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años.

Igual pena se impondrá al que de modo leve coaccione a una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor.

Se impondrá la pena en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o tenga lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realice quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza.

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

¹⁴⁶ Modificación del artículo 468 CP : “1. Los que quebrantaren su condena, medida de seguridad, prisión, medida cautelar, conducción o custodia serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año si estuvieran privados de libertad, y con la pena de multa de doce a veinticuatro meses en los demás casos.

2. Se impondrá en todo caso la pena de prisión de seis meses a un año a los que quebrantaren una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza impuestas en procesos criminales en los que el ofendido sea alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2.”

¹⁴⁷ Modificación del artículo 620 CP: “Serán castigados con la pena de multa de diez a veinte días:

1. Los que de modo leve amenacen a otro con armas u otros instrumentos peligrosos, o los saquen en riña, como no sea en justa defensa, salvo que el hecho sea constitutivo de delito.
2. Los que causen a otro una amenaza, coacción, injuria o vejación injusta de carácter leve, salvo que el hecho sea constitutivo de delito.

Los hechos descritos en los dos números anteriores sólo serán perseguibles mediante denuncia de la persona agraviada o de su representante legal.

En los supuestos del número 2.º de este artículo, cuando el ofendido fuere alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2, la pena será la de localización permanente de cuatro a ocho días, siempre en domicilio diferente y alejado del de la víctima, o trabajos en beneficio de la comunidad de cinco a diez días. En estos casos no será exigible la denuncia a que se refiere el párrafo anterior de este artículo, excepto para la persecución de las injurias.”

Al final de este Título, se incluye una referencia a la administración penitenciaria, donde propone la realización de programas específicos para internos condenados por delitos relacionados con la violencia de género. En esos casos, serán las Juntas de Tratamientos las que valorarán el seguimiento y aprovechamiento, para la posible concesión de beneficios penitenciarios.

2.2.2.5.5. Tutela judicial.

2.2.2.5.5.1. Cuestiones generales.

En último término, nos referiremos al Título V de la ley, que se ocupa de la tutela judicial, donde principalmente se abordan cuestiones de orden procesal. Algunas de las modificaciones introducidas por este Título, tuvieron encendidas críticas, muchas de las cuales llegaron desde el Consejo General del Poder Judicial¹⁴⁸.

La tutela judicial se vertebra en cinco aspectos concretos:

- a) Creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (artículo 43 a 56); b) Normas procesales civiles (artículo 57); c)

¹⁴⁸ Siete vocales del CGPJ emitieron un voto particular conjunto contra el Informe de la Comisión de Estudios, mostrando su conformidad con el Anteproyecto y criticando la reacción que el CGPJ había tenido contra esta futura norma.

Normas procesales penales (artículo 58 a 60); d) Medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas (artículo 61 a 69); e) Cambios respecto del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer (artículo 70 a 72).

Empezando por la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, y como hemos anticipado, este apartado provocó duras críticas que llegaron desde el órgano rector de los jueces españoles y sustentadas principalmente sobre el hecho de que se rompía la tradicional competencia del “juez natural”. Sin embargo, éstas fueron contestadas con acierto por el voto particular de varios miembros de la institución, donde justificaban esa alteración para compensar las dificultades de carácter social y cultural que, en orden al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, padecen con frecuencia las mujeres que han sido víctimas de conductas violentas.

Lo primero que hace la LOVG es crear los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, para lo cual se modifican o adicionan una serie de artículos distribuidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁴⁹, la Ley de Demarcación y Planta Judicial¹⁵⁰ y la Ley de Enjuiciamiento Criminal¹⁵¹, todo ello con la finalidad de

¹⁴⁹ Se modifica el artículo 82 y 87 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

¹⁵⁰ Se modifica el artículo 4, 9, 15, 21 y 46 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial.

¹⁵¹ Se modifica el artículo 14, 15, 17, 160, 789, 797 y 962 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

adaptarse a esta nueva realidad judicial y procesal. A estos Juzgados se les encarga de la instrucción de los delitos relacionados con la violencia de género, de la adopción de las correspondientes órdenes de protección a las víctimas, del conocimiento y fallo de las faltas relacionadas con estos delitos.

Además, a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer se le concede la competencia en el orden civil¹⁵², cuando ese proceso tenga relación con actos de violencia de género, sustentada en esa vis atractiva que establece el artículo 57 LOVG.

En el Capítulo IV del presente Título, referido al establecimiento de un conjunto de medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas, lo primero que se subraya es que las medidas ahí señaladas son compatibles con cualesquiera de las que se pudieran adoptar en los procesos civiles y penales. Estas medidas se tomarán por el Juez competente en los procedimientos relacionados con la violencia de género, de oficio o a instancia de las víctimas, de los hijos, de las personas que convivan con ellas o se hallen sujetas a su guarda o custodia, del Ministerio Fiscal o de la Administración de la que dependan los servicios de atención a las víctimas o su acogida.

¹⁵² Adición de un nuevo artículo 49 bis en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Las medidas que recoge expresamente este apartado, son las relativas a la salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones; la suspensión de la patria potestad o la custodia de menores; la suspensión del régimen de visitas; así como la suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas.

Para finalizar este apartado, los artículos 70 a 72 LOVG vienen a modificar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, creando la figura del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con las siguientes funciones:

- a. Practicar las diligencias a que se refiere el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género comprendidos en el artículo 87 ter.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- b. Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el artículo 87 ter.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- c. Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

- d. Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.
- e. Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género.

Por su parte, se crea en la Fiscalía de la Audiencia Nacional y en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales una Sección Contra la Violencia sobre la Mujer, igual que la referida a menores. Estas Secciones serán las encargadas de intervenir en procedimientos penales y civiles relacionados con violencia de género.

2.2.2.5.5.2. Balance desde la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Datos procedimientos judiciales.

Analizando los datos ofrecidos por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, del Consejo General del

Poder Judicial, encontramos que desde la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer se han instruido un total de 1.196.805 delitos y 90.743 faltas, habiéndose dictado un total de 193.337 sentencias relacionadas con la violencia de género. Respecto de las estadísticas de denuncias interpuestas, las cuales se comenzaron a recoger desde el primer semestre de 2007, los datos más actualizados indican que se han interpuesto 987.366, de las cuales, renunciaron a seguir con el procedimiento 115.956.

Con la entrada en funcionamiento de estos Juzgados, el 29 de junio de 2005, se han fallado 137.371 resoluciones judiciales condenatorias, lo que supone el 71,05% de los delitos y faltas relacionados con violencia de género. A partir de ahí, y como sabemos, los delitos instruidos donde no haya conformidad y los más graves, son enjuiciados por los Juzgados de lo Penal o las Audiencias Provincias.

Siguiendo con este análisis, se han seguido 685.637 causas relacionadas con el artículo 153 CP, es decir, aquellas que condenan el menoscabo psíquico o una lesión no definida como delito, o golpear o maltratar sin causar lesión. Respecto de las lesiones reguladas en el artículo 173.2 CP, que son las de ejercer habitualmente violencia física o psíquica, se han llevado 129.847 asuntos. Por último, en relación a los casos de lesiones

y malos tratos más graves del artículo 148 CP, la cifra se sitúa en 43.047.

Pasando a las faltas, estos Juzgados han enjuiciado un total de 90.743, repartiéndose en 35.687 casos de vejaciones injustas y 55.056 injurias.

Datos medidas cautelares.

Por su parte, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer han adoptado un total de 730.876 medidas penales de protección. De ellas, se dictaron 280.886 órdenes de protección; 242.664 prohibiciones de comunicación con la víctima; 51.269 prohibiciones de valor al lugar del delito; 51.184 suspensiones de tenencia o uso de armas; 47.341 órdenes de salida del domicilio y 21.979 medidas privativas de libertad. Por su parte, se han acordado 182.416 medidas civiles cautelares mientras se tramitaba la causa.

2.2.2.5.5.3. Juicios rápidos en víctimas con discapacidad.

Ya hemos apuntado que la *Ley 38/2002, de 24 de octubre* introdujo importantes modificaciones en el articulado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con la finalidad de conseguir una

mejora en la tramitación de los procesos penales, regulando el enjuiciamiento rápido de determinados delitos en los artículos 795 a 803 Lecrim. La justificación de esta medida viene referida en la Exposición de Motivos la propia norma, hablando de la necesidad de conseguir la reclamada agilización judicial, la mejora de los procedimientos abreviados, el enjuiciamiento inmediato de los delitos menos graves y flagrantes, así como la simplificación de trámites en las grandes causas.

Los juicios rápidos se configuraron como una modalidad del procedimiento abreviado, aplicándose a la instrucción y al enjuiciamiento de delitos castigados con pena privativa de libertad que no exceda de cinco años. Además, también se refiere a cualesquiera otras penas, cuya duración no exceda de diez años, siempre que el proceso penal se incoe en virtud de un atestado policial y que la policía judicial haya detenido a una persona y la haya puesto a disposición del Juzgado de guardia o que, aun sin detenerla, la haya citado para comparecer ante el Juzgado y, además, concurra alguna circunstancia específica, entre las que se cita expresamente los delitos de lesiones, coacciones, amenazas o violencia física o psíquica habitual, cometidas contra las personas a que se refiere el artículo 173.2 CP.

Visto así, no cabe duda de que la característica principal de este procedimiento es la celeridad con la que se pretende dar

respuesta al delito, y a partir de ahí, resulta imprescindible reflexionar sobre la conveniencia del mismo en el ámbito de la violencia de género, y más aún, para mujeres con una determinada discapacidad que tienen la consideración de especial vulnerabilidad.

En esta línea, lo primero que debemos tener claro es que el propio Tribunal Supremo ha significado que las especificidades de los juicios rápidos, especialmente la referida a su celeridad, no pueden menoscabar el derecho a un juicio justo y con las debidas garantías¹⁵³. En idéntico sentido se expresa el Consejo General del Poder Judicial o la *Circular 1/2003 de la Fiscalía General del Estado*, en relación al delito de violencia de género habitual, al indicar que presenta no pocas dificultades para su instrucción en el plazo del servicio de guardia, entre ellas por la necesidad de incorporar periciales médicas complejas. Como podemos ver, se trata de una cuestión que generalmente se invoca para procesos donde puede ser necesaria una carga probatoria considerable, y que para la violencia de género, por sus propias características, hace que debamos entrar en el debate sobre la conveniencia de su aplicación.

Como sabemos, en la violencia de género podemos encontrarnos con dos tipos de víctimas, como son aquellas que ante el primer episodio de maltrato reacción frente al agresor,

¹⁵³ Sentencia del Tribunal Supremo 991/2003 de fecha 3 de julio de 2003.

donde quizás una actuación urgente de la justicia estaría perfectamente justificada. Pero por otro parte, tenemos mujeres que se ven sometidas a la violencia machista durante un período de tiempo considerable, las cuales necesitan de apoyos adecuados y un trabajo coordinado de la administración para conseguir que rompan con esta situación. Planteado así, parece que en estos supuestos la tipología procesal del enjuiciamiento rápido no es la opción más adecuada¹⁵⁴.

Si a esa realidad le unimos la circunstancia de enfrentarnos a una mujer con discapacidad, en especial aquellas que podemos englobar en el concepto de especial vulnerabilidad¹⁵⁵, no cabe duda de que este juicio rápido puede ocasionarle mayores perjuicios. Si algo caracteriza a las personas con esta tipología de discapacidad, es la necesidad de unas adaptaciones a su situación personal, con una actitud relajada, paciente y que facilite la conexión con la misma, a partir de la cual, la víctima adquiere la confianza suficiente como para abordar su situación. Todo ello, como puede entenderse, dista mucho de la premura con la que se quiere afrontar esa realidad a través del juicio rápido.

¹⁵⁴ Martínez García, Elena. “Algunas reflexiones tras cuatro años de aplicación de la LO 1/2004 de violencia de género: propuestas de lege ferenda. Grupo Investigador multidisciplinar en Violencia de Género Universitat de València. http://www.uv.es/genero/_docs/public_jur/reflexion_critica.pdf

¹⁵⁵ Entiéndase por tal las discapacidad físicas de más del 65%, discapacidad intelectual, enfermedad mental o grado de dependencia considerable.

En un primer momento, la celeridad en estos casos puede incrementar el hecho de que se tomen decisiones precipitadas, sin tener toda la información respecto de lo que realmente se está haciendo y las consecuencias de los actos¹⁵⁶. Los derechos de la víctima, concretamente la información y asistencia que debe recibir parece que no estarían lo suficientemente garantizados. Si el legislador ha puesto el acento en que la administración despliegue en estos casos todo su potencial, coordinándose para atender adecuadamente a la víctima, no cabe duda de que los beneficios que puedan obtenerse por la celeridad del procedimiento, no cubren esas posibles carencias.

Aquí, la intervención del facilitador en las actuaciones policiales o judiciales es fundamental. Lamentablemente, sabemos de las deficiencias económicas y materiales a las que se enfrenta diariamente la justicia en nuestro país, por lo que sería aventurado pensar que en un intervalo de tiempo tan reducido, esta mujer va a contar con esos profesionales.

Además, y una vez que se cuenta con esos apoyos externos, existe una fase denominada de preparación, donde tiene que prepararse a la víctima para su declaración, obtener los

¹⁵⁶ López Valencia, Eva María. “Garantías procesales en los juicios rápidos y la orden de protección en procedimientos de violencia doméstica de género”.

http://www.unizar.es/sociologia_juridica/jornadas/comunic/garantiasprocesales.pdf

informes médicos que evalúen su situación, encontrar un lugar adecuado para realizar la entrevista, enfocar las preguntas a formular y los apoyos que se le deben de proporcionar, en definitiva, toda una serie de elementos que conllevan un tiempo considerable para su preparación y mejor enfoque.

Siguiendo con este argumento, y en segundo lugar, también podemos encontrarnos con el hecho de que el letrado que asiste a esta víctima no cuente con todos los elementos necesarios para delimitar adecuadamente su defensa. La celeridad en la forma de diligenciar la causa, premura en la asistencia letrada a la víctima, falta de búsqueda adecuada de las pruebas, quizás incluso la inadecuada justificación de las circunstancias relativas a la diversidad funcional de la mujer afectada, todo ello puede configurarse como una quiebra de las garantías constitucionales derivadas del artículo 24 CE.

Para este supuesto, lo que se debería de realizar desde los distintos Colegios de Abogados es la creación de secciones especializadas en derecho para la discapacidad, centradas en áreas como la formación, estudio y asesoramiento colegial. Estas acciones deben hacerse extensivas al resto de profesionales, a través de la Escuela Judicial, Centro de Estudios Jurídicos, Universidades, Colegios de Academias de formación

de Policías y demás organismo¹⁵⁷. Por último, sería aconsejable priorizar el establecimiento de convenios, entre Colegios profesionales y entidades especializadas del sector, donde se disponga de un servicio de consultoría en los casos donde el detenido o víctima tienen un grado de discapacidad de especial vulnerabilidad.

En tercer lugar, otro aspecto importante que refuerza nuestra posición crítica respecto de estos juicios, es que generalmente en este tipo de actuaciones se acentúa la tendencia a cerrar el juicio de inmediato, con la conformidad del acusado, lo que permite al juez de guardia dictar sentencia de inmediato. Esto puede incidir negativamente, tanto en el supuesto de que la persona con discapacidad intelectual esté en la posición jurídica de víctima, como cuando es el acusado.

La intervención pro-activa que puedan adoptar todos los actores del procedimiento, vista desde la perspectiva de una persona con discapacidad intelectual, puede llevarle a confundir la realidad y asumir la certeza de unos hechos, totalmente condicionado por ese interés en obtener una resolución judicial inmediata y de conformidad. Así las cosas, el hecho de conseguir una calificación acelerada de lo sucedido y respecto

¹⁵⁷ Alcántara Barbany, Felisa y otros. *Manual buenas prácticas del Ministerio Fiscal en la protección a las personas con discapacidad*. Fundación Aequitas del Consejo General del Notariado y Fiscalía General del Estado: 2011. p. 73.

de las consecuencias penales de la misma, pueden dejar fuera otras conductas o circunstancias que en los delitos de violencia de género deben ser cuidadosamente analizadas.

Para reforzar esta cuestión, podemos acudir a los datos ofrecidos por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, concretamente los del año 2014, donde se indica que en los Juzgados de Violencia sólo el 15,5 % de las actuaciones han terminado con sentencia. Junto con ello, resulta especialmente significativo que el 41,4 % acaben con sobreseimiento, mientras que el 20,5 % son elevados al órgano competente. Estos porcentajes, se aproximan mucho al histórico recogido desde 2005, pudiendo emplearse como referencia genérica.

Parece, a la vista de esos números, que en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer se darían dos circunstancias concretas. Por una parte, existe un alto porcentaje de procedimientos que acaban con sobreseimiento de las actuaciones, y al mismo tiempo, cuando se llega hasta la resolución judicial definitiva, los números podrían estar indicando que existe cierta predisposición a alcanzar una condena/conformidad.

El hecho de que más de un 40 % de los asuntos iniciados en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer acaben en sobreseimiento, puede deberse a muy distintas causas, pero

efectivamente, la primera toma de contacto con la víctima, la existencia de un relato coherente y verosímil o las pruebas existentes, son elementos definatorios de esta forma de finalización. Por ello, cuando la víctima tiene una serie de condicionantes que pueden llegar a una errónea percepción inicial de los hechos denunciados, no cabe duda de que ha de priorizarse la remisión a un procedimiento abreviado y donde se observen todas las garantías procesales para la mujer, con una debida atención y análisis individualizado de lo sucedido.

En este apartado, también vamos a referirnos al posible maltratador que tenga una discapacidad intelectual y/o enfermedad mental. Aquí no pretendemos introducirnos en la incidencia penal que la discapacidad o enfermedad penal puede tener en la persona del acusado, como atenuante o eximente, puesto que estaríamos abriendo otro debate que se aparta de nuestro estudio, sino que nos centraremos en la particularidad que puede tener esta cuestión a la hora de afrontar un juicio rápido o una conformidad.

La práctica habitual de estos Juzgados, que operan con cierta premura y en la búsqueda de un resultado final, hace que el porcentaje de sentencias condenatorias se sitúe en el 75,29 %, mientras que en los Juzgados de lo Penal, las sentencias

condenatorias son entorno al 51 %¹⁵⁸. Este porcentaje tan diferenciado, podría entenderse en el sentido de que la urgencia en resolver estos juicios, se transforma en una fuerte presión para obtener, en muchos casos, la conformidad del presunto agresor en los hechos y su condena. De ese modo, parece que no sería lo razonable que a un acusado con esas características personales, se le sometiera a un juicio rápido ni a la tesitura de tener que aceptar una condena de conformidad, cuanto menos, sin contar con la plena seguridad de que es capaz de entender lo que está sucediendo. Pero además, y volviendo a la víctima, también la condena por conformidad y sin la debida instrucción, podría dejar fuera posibles situaciones de habitualidad en el maltrato o hechos más graves, que por sus características no han salido en un primer estadio de la investigación, pero que con la debida atención, podría descubrirse que estaban ocultos, tal y como hemos comentado anteriormente.

En resumen, cuando se plantean estas dudas, lo adecuado sería dejar constancia de esa circunstancia y excluir el enjuiciamiento rápido, al entender que su instrucción requiere de mayor complejidad, todo ello conforme determina el artículo 795.1.3ª y 798.2.º Lecrim. Por ello, en el momento en que se detecta una discapacidad, especialmente si necesita apoyos externos importantes, es recomendable evitar la conformidad y forzar el paso a diligencias previas, celebrando un juicio en el

¹⁵⁸ Datos del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género 2014.

que puedan recibir esa asistencia y configurarse las pruebas necesarias, todo ello, salvo que se obtenga una oferta sustancialmente mejor que cualquier alternativa verosímil¹⁵⁹. En definitiva, lo que buscamos es que la urgencia en el procedimiento no deje indefensa a la mujer con discapacidad, proveyéndola de los medios materiales y humanos necesarios para su adecuada atención policial y/o judicial.

2.2.2.5.5.4. Fiscalía especialista en discapacidad.

Una de las cuestiones que ha sido ampliamente reclamada por el sector de la discapacidad, fue la creación de una fiscalía especializada, siguiendo las recomendaciones de muchos interlocutores jurídicos y la *Convención Internacional de de los Derechos de las Personas con Discapacidad* de 2006. A ese respecto, son muchos los informes que se emitieron desde entidades como el Cermi o Foro de Justicia y Discapacidad del Consejo General del Poder Judicial, donde ponían del acento en la falta de especialización de los Fiscales en el ámbito de la protección este colectivo. Así, señalaban que la creación de una

¹⁵⁹ Recover Balboa, Torcuato y De Araoz Sánchez-Dopico, Inés (coord.). *Las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo ante el proceso penal*. Feaps y Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. pp. 61 y 62.

Fiscalía Especializada permitiría un mejor servicio al interés público y social, tal y como encomienda el artículo 124 CE¹⁶⁰.

Siguiendo estas recomendaciones, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados registró una proposición no de ley en la que instaba al Gobierno a “adoptar las medidas necesarias para la creación de una Fiscalía de Sala Especializada en la protección de las personas con discapacidad”¹⁶¹. Este grupo argumentaba en la exposición de motivos de su iniciativa que desde la creación, en el seno de la Fiscalía General, de las Fiscalías de Sala Especializadas en materias relevantes por su interés social, se hizo patente la carencia de una especialización en el marco de la protección de las personas mayores y de los ciudadanos con discapacidad. Se creó y reguló la primera, pero nada se realizó respecto a la protección de las personas con discapacidad.

Con todos estos antecedentes, la Fiscalía General del Estado puso en marcha la sección especializada en personas con discapacidad, dentro de la jurisdicción civil, cuyas funciones están dirigidas a proteger a éstos ciudadanos en los procesos de modificación de la capacidad; vigilar y controlar las instituciones tutelares; y determinadas actividades formativas y

¹⁶⁰ CERMI. “Derechos Humanos y Discapacidad”. Ediciones Cinca. Colección Convención ONU, n.º 9: 2013. p. 43.

¹⁶¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. X Legislatura, Serie D: general. 11 de mayo de 2015.

divulgativas sobre las personas con discapacidad, sus familias y organismos tutelares. Se trata, de un avance significativo para promover la acción de la Justicia en beneficio de los derechos de las personas con discapacidad, conforme reconocía el propio Cerami al entregar a la Fiscalía General del Estado su premio anual 2012¹⁶².

Si todo lo dicho es cierto, no podemos dejar de señalar que la reforma en su estructura no ha sido todo lo ambiciosa que se hubiera deseado. Cuando la Fiscalía acota esta materia al ámbito civil, concretamente a la esfera de la incapacitación y tutela, parece que se retrotrae a un momento en el que se entendía la diversidad funcional desde un aspecto puramente asistencial. Sin embargo, y como pretendemos manifestar a lo largo de este estudio, la discapacidad ha de abordarse desde el respeto a los derechos humanos y la igualdad de todos los individuos. Reducir el abanico de actuación de la discapacidad sólo a esa esfera, parece poco edificante, aunque lógicamente no fuera la intencionalidad de la Fiscalía General.

Bajo ese criterio, entendemos que deberían de ampliarse las funciones encomendadas a la Fiscal Especialista en personas

¹⁶² Premio entrega el 7 de marzo de 2013, en la categoría institucional, que reconoce las decisiones o acciones de una persona, responsable política, autoridad, organización, administración o institución que más destacan en la inclusión comunitaria y en la plena participación social de las personas con discapacidad.

con discapacidad, recogiendo alguna de estas cuestiones: a) Superar el estricto ámbito civil, abarcando cualquier jurisdicción donde pueda intervenir una persona con diversidad funcional; b) Reforzar las medidas para los supuestos de colectivos de especial vulnerabilidad e incluir a los dependientes; c) Elaborar criterios para la unificación de actuaciones; d) Proponer al Fiscal General del Estado las Circulares que considere necesarias y elaboración de propuestas de resolución de las Consultas que se planteen; e) Coordinar la formación permanente de Fiscales sobre las materias relativas a discapacitados; f) Colaboración con otras áreas especializadas de la Fiscalía; g) Asumir todas las funciones institucionales y de representación en los distintos organismos oficiales existentes; h) Elaborar anualmente informes y estadísticas sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas.

En definitiva, con este planteamiento, lo que perseguimos es que se mejore una figura que se antoja básica en el momento en que las personas con diversidad funcional toman contacto con la justicia, indistintamente de sus circunstancias o la jurisdicción a la que se acuda.

2.2.2.5.5.5. El proceso penal y la prueba preconstituida.

Como señala el artículo 229 LOPJ, en el proceso penal rigen como principios informadores básicos, los de inmediación, oralidad, concentración, contradicción y publicidad. Centrándonos en la garantía de la inmediación, ésta consiste en que la prueba se practique ante el órgano judicial al que corresponde su valoración, y de ese modo, la Lecrim afirma que sólo la prueba practicada en el juicio oral constituye verdadera prueba¹⁶³, con la inmediación del órgano judicial decidor y la observancia de los principios de contradicción y publicidad.

Las diligencias sumariales son actos de investigación encaminados a la averiguación del delito e identificación del delincuente, que no constituyen en sí mismas pruebas de cargo, pues su finalidad específica no es la fijación definitiva de los hechos para que éstos trasciendan a la resolución judicial, sino la de preparar el juicio oral, proporcionando a tal efecto los elementos necesarios para la acusación y defensa y para la dirección del debate contradictorio atribuido al juzgador. Sólo cuando las diligencias o actuaciones sumariales son de imposible o muy difícil reproducción en el juicio oral, es posible traerlas al mismo como prueba anticipada o preconstituida, puesto que, estando sujeto también el proceso penal al principio

¹⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1981 de fecha 27 de julio de 1981.

de búsqueda de la verdad material, es preciso asegurar que no se pierden datos o elementos de convicción.

De ese modo, se entiende por prueba preconstituida a aquellos actos realizados durante la investigación o la instrucción que por su naturaleza, resulten irreproducibles o de muy difícil reproducción en el acto del juicio oral, y que en éste, son sustituidos por la lectura de las actas en que se refleja su realización conforme a las previsiones legale¹⁶⁴s. La prueba preconstituida puede haberse producido tanto en el curso de la investigación policial como durante la instrucción judicial, siendo los requisitos que se fijan para su admisión los siguientes: a) Instancia de parte; b) Que la prueba no pueda practicarse por causas ajenas a la voluntad de las partes; c) Lectura en el plenario.

La prueba preconstituida y la protección de las personas de especial vulnerabilidad.

Como hemos analizado, la prueba preconstituida ha sido objeto de desarrollo doctrinal y jurisprudencial, en el sentido de incorporar otras circunstancias que habilitaran su uso, basadas principalmente en la imposibilidad de practicarla en la vista del

¹⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1995 de fecha 6 de febrero de 1995, entre otras muchas.

juicio oral. Así, desde que en 1882 fuera introducida en el artículo 448 Lecrim, siempre han estado vigentes los tres conocidos supuestos de muerte, incapacidad y ausencia de España, pero con el paso del tiempo, se ha visto ampliado por la referencia en el procedimiento abreviado a que, por cualquier otro motivo, se prevea anticipadamente la imposibilidad.

De ese modo, se ha ido revisando y ampliando la idea de imposibilidad para testificar en juicio, junto con los obstáculos materiales para la realización del testimonio que hemos dicho. En ese punto, se comenzó a incluir los casos en que existía riesgo cierto de producir con el testimonio graves consecuencias para la incolumidad psíquica y moral de menores de edad víctimas de delitos de contenido sexual. Es decir, se trataba de incorporar al derecho positivo un digno de protección, cuya vulneración es repudiada por el orden jurídico.

Pero para hacer esta ampliación conceptual, lo que se exigía es que llevara a cabo una adecuada ponderación judicial entre los derechos en conflicto. Así nos encontramos con los derechos en materia probatoria del acusado, frente a los del menor a disfrutar de una protección íntegra a su libre desarrollo de la personalidad y la infancia¹⁶⁵. Esta cuestión ha sido resultado por el Tribunal Constitución española y la legislación específica de protección del menor, tanto nacional como

¹⁶⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 151/2007 de fecha 28 de febrero de 2007.

internacional, donde se subraya la supremacía del interés del menor y la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal. Se busca compaginar las exigencias de su específica protección, con lo que en derecho procesal penal corresponde al acusado, particularmente a oír los testimonios en su contra y a formular preguntas al testigo de cargo.

Reforzando esa línea doctrinal, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas¹⁶⁶ declaró que los artículos 2, 3 y 8 apartado 4 de la *Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001*, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, deberían interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional pudiera autorizar que niños de corta edad, que aleguen haber sido víctima de malos tratos, presten declaración según unas formas que garanticen un nivel adecuado de protección, por ejemplo, fuera de la audiencia pública y antes de la celebración de ésta. Con ello, estábamos ante una decisión de la jurisprudencia europea que indudable incidencia en la española, obligando a brindar a los sujetos pasivos especialmente vulnerables un trato específico acorde con su situación.

¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de junio de 2005, proa. C-105/2003 "Caso Pupino".

Completando esto, debemos citar la *Circular 3/2009 de la Fiscalía General del Estado*, donde se establece que para realizar una prueba preconstituida debe de concurrir alguna de las siguientes circunstancias: a) que se acredite mediante un informe pericial que la comparecencia del menor en el acto de juicio oral puede ocasionarle un grave daño psicológico¹⁶⁷; b) que el niño sea muy pequeño y el lapso temporal entre la primera declaración y la fecha de juicio oral pueda afectar a la calidad de su relativo¹⁶⁸.

En resumen, debe quedar claro que la jurisprudencia no avala el desplazamiento caprichoso del principio de contradicción ni del derecho de defensa por el simple hecho de que la víctima sea un menor de edad. Así las cosas, la presencia de un niño en el proceso penal no permite un debilitamiento de las garantías que informan la valoración probatoria, pero a partir de ahí, esto no es incompatible con la irrenunciable necesidad de preservar otros bienes que también convergen en el acto de enjuiciamiento. Para resolver esta cuestión, en los supuestos de menores víctimas de un delito, se entendió que podía estimarse excepcionalmente que concurría una causa legítima que impedía su declaración en el juicio oral, y en consecuencia, que se otorgaba validez como prueba de cargo preconstituida a las

¹⁶⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 332/2006 de fecha 4 de marzo de 2006.

¹⁶⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 174/2011 de 7 de noviembre de 2011.

declaraciones prestadas en fase sumarial con las debidas garantías¹⁶⁹.

Prueba preconstituida y el concreto caso de la discapacidad.

Hasta este momento, la prueba preconstituida era jurídicamente posible y tenía como finalidad evitar las consecuencias de la victimización secundaria y proteger el elemento probatorio en aras de obtener la verdad material. Sin embargo, y como hemos visto, se había relegado al ámbito estrictamente de los menores y que estuvieran incurso en un delito sexual, algo que con la *Ley 4/2015, de 27 de de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito* se ha visto sustancialmente revisado.

El Título III del Estatuto de la Víctima aborda las cuestiones relativas a la protección y reconocimiento de las víctimas, así como las medidas de protección específicas para personas especialmente vulnerables, incluyendo a menores y también discapacitados. Con estas medidas se busca la efectividad frente a represalias, intimidación, victimización secundaria, daños psíquicos o agresiones a la dignidad durante los interrogatorios y declaraciones como testigo.

¹⁶⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 19/2013 de fecha 9 de enero de 2013.

Por ello, para evitar la victimización secundaria en particular, lo que se pretende es obtener la declaración de la víctima sin demora tras la denuncia, reduciendo el número de declaraciones y reconocimientos médicos al mínimo necesario, y garantizando a la víctima su derecho a hacerse acompañar, no ya sólo del representante procesal, sino de otra persona de su elección¹⁷⁰.

Centrándonos en el número de declaraciones y la prueba preconstituída, es el artículo 26 del Estatuto de la Víctima donde se reconoce este derecho, algo que había sido defendido durante años por los profesionales y las organizaciones dedicadas a la discapacidad. En ese sentido, el legislador amplía la posibilidad a que sea utilizada en el caso de víctimas menores de edad y víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección.

Con este nuevo planteamiento, se habilita el uso de las medidas que resulten necesarias para evitar o limitar, en la medida de lo posible, que el desarrollo de la investigación o la celebración del juicio se conviertan en una nueva fuente de perjuicios para estas víctimas. En particular, se hace referencia a que las declaraciones recibidas durante la fase de investigación sean grabadas por medios audiovisuales y puedan reproducirse

¹⁷⁰ Este apartado del personal externo o facilitador será desarrollado en su apartado específico.

en el juicio en los casos y condiciones determinadas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Haciendo nuestras las palabras del Tribunal Supremo, y volviendo a insistir sobre ello, es preciso que este derecho no puede ser utilizado de una forma aleatoria, sino que se acreditará mediante un informe pericial que la comparecencia de la víctima en el acto de juicio oral puede ocasionarle un grave daño psicológico. Partiendo de esto, sería aventurado discriminar dentro del heterogéneo ámbito de la diversidad funcional, respecto de las concretas personas que podrían hacer uso de esta disposición, pero de lo que no cabe duda es que se destina principalmente a los que tienen la consideración de especial vulnerabilidad, como son los discapacitados intelectuales y enfermos mentales.

Por último, es necesario hacer referencia a los elementos que han influido en la incorporación de las personas con discapacidad. En ese sentido, podemos hablar del llamado indicio cognitivo y el impacto psíquico en estas víctimas.

Respecto de la primera de las cuestiones, el indicio cognitivo o recuerdo de la víctima, se va deteriorando con el paso del tiempo, reconstruyéndose cada vez que la persona recuerda y narra lo sucedido, pero con una progresiva contaminación. Por ello, los estudios más solventes sobre la

materia señalan que no existe ningún procedimiento que permita recuperar los recuerdos originales una vez que éstos se hayan transformado¹⁷¹. Si a todo ello le unimos los problemas de retención y expresión de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, conforme analizaremos en su momento, no cabe duda de que lo más adecuado en estos casos es optar por la prueba preconstituida guiada por un experto, debidamente custodiada y con todas las garantías procesales.

Por otra parte, como ya hemos venido analizando, el impacto psíquico en las personas especialmente vulnerables respecto de las actuaciones previstas en un proceso penal es muy superior al del resto de ciudadanos. El paso de las víctimas con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental por el sistema de justicia puede conllevar daños adicionales a su estabilidad psicológica. De entre ellos, y siguiendo las investigaciones más significativas al respecto, el principal factor de riesgo sería la sobreexposición a distintas evaluaciones y entrevistas que pueden producir, por una lado, la continua re-experimentación de emociones traumáticas negativas, y por otro, la sensación de descrédito¹⁷².

¹⁷¹ González Álvarez, José Luis y otros. “Propuesta de protocolo para la conducción de la prueba preconstituida en víctimas especialmente vulnerables”. *Papeles de Psicólogo*. Vol. 34 (3): 2013. pp. 229-230.

¹⁷² González Álvarez, José Luis. *op. cit.* p. 231.

Para concluir, debemos subrayar que el legislador ha sido sensible a esta reivindicación de los expertos, ampliando el derecho a la prueba preconstituida a otras personas de especial vulnerabilidad, y para todos los delitos, saliendo de ese acotado ámbito que se había configurado entorno a los menores víctimas de un delito sexual.

2.2.3. Reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 1/2015.

La *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, fue publicada el 31 de marzo de 2015 y entró en vigor en fecha 30 de junio de 2015. Entre las diversas reformas acometidas por esa ley, se llevan a cabo algunas modificaciones para reforzar la protección especial que dispensaba el Código Penal a las víctimas de este tipo de delitos.

Siguiendo las notas destacadas en el Preámbulo de la reforma, encontramos que se incorpora el género como motivo de discriminación en el agravante 4º del artículo 22, al entenderse este concepto conforme al *Convenio n.º 210 del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia*

*contra las mujeres y la violencia doméstica*¹⁷³, aprobado en Estambul por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011. Hasta ahora, los agravantes de la conducta del autor se cifraban en actuaciones que supusieran discriminación por motivos racistas, antisemitas, ideológicos, religiosos, raza, etnia, sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad, incorporándose a partir de ahora el género, conforme a la modificación dada por el artículo 14 de la L.O. 1/2015. Esa referencia al género, por motivos de discriminación, también viene referida a los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizadas por la Constitución, concretamente en los artículos 510, 511 y 512.

Por otro lado, la desaparición de las faltas, y la adecuación de los tipos penales que ello comporta, no impide mantener la diferenciación en el tratamiento de los delitos relacionados con la violencia de género y doméstica, con el fin de mantener un nivel de protección más elevado. De este modo, aunque la nueva categoría de delitos leves requiera, con carácter general, de la denuncia previa del perjudicado, este requisito de perseguibilidad no se va a exigir en las infracciones relacionadas con la violencia de género y doméstica. Tampoco se exigirá

¹⁷³ Pueden constituir un fundamento de acciones discriminatorias “los papeles, comportamientos o actividades y atribuciones socialmente contruidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres”.

denuncia en estos casos para la persecución del nuevo delito de acoso.

Otra previsión destacable en esta materia es la corrección que se introduce en materia de imposición de penas de multa, con el fin de que no genere consecuencias negativas en el ámbito familiar. Con carácter general, sólo será posible la imposición de penas de multa en este tipo de delitos cuando conste acreditado que entre agresor y víctima no existen relaciones económicas derivadas de una relación conyugal, de convivencia o filiación, o existencia de una descendencia común. Junto con ello, se recurre con carácter general a la imposición de penas de multa, que se estiman más adecuadas para sancionar infracciones de escasa entidad, y además con un amplio margen de apreciación para que el juez o tribunal pueda valorar la gravedad de la conducta. De ese modo, para los delitos de violencia de género y doméstica, se empleará la imposición de penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de la localización permanente, con el fin de evitar esos efectos negativos para la propia víctima.

En relación con los dispositivos telemáticos para controlar las medidas cautelares y las penas de alejamiento en materia de violencia de género, se están planteando problemas sobre la calificación penal de ciertas conductas del imputado o penado tendentes a hacerlos ineficaces, a las que se alude en la *Circular*

6/2011, de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en relación a la violencia sobre la mujer. Por ello, se considera adecuado tipificar expresamente estas conductas dentro de los delitos de quebrantamiento, a fin de evitar que queden impunes los actos tendentes a alterar o impedir el correcto funcionamiento de dichos dispositivos. Además, la medida de libertad vigilada que fue introducida en el Código Penal con la reforma de la *Ley Orgánica 5/2010*, ahora ha visto ampliado su ámbito, incluyendo también aquellos que se cometan contra la vida, los delitos de malos tratos y lesiones cuando se produzcan en supuestos de violencia de género y doméstica.

Con el fin de evitar los problemas de transitoriedad derivados de la aplicación inmediata de los nuevos delitos leves, se han incluido normas para adaptar la vigente *Ley de Enjuiciamiento Criminal*. De esta forma, los delitos leves se sustanciarán conforme al procedimiento previsto en el Libro VI de la vigente *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, que se adecúa a la nueva categoría delictiva, manteniendo los Juzgados de Instrucción y los Juzgados de Violencia de Género la competencia para el conocimiento y fallo de estos delitos.

De ese modo, y para tener clara la distribución competencial que se configura en este terreno con la nueva redacción dada al artículo 14 Lecrim, tras la reforma operada

por la *Ley Orgánica 1/2015*, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer conocerán, en el orden penal, los siguientes supuestos:

- a. De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por los delitos recogidos en los títulos del Código Penal relativos a homicidio, aborto, lesiones, lesiones al feto, delitos contra la libertad, delitos contra la integridad moral, contra la libertad e indemnidad sexuales, contra la intimidad y el derecho a la propia imagen, contra el honor o cualquier otro delito cometido con violencia o intimidación, siempre que se hubiesen cometido contra quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, así como de los cometidos sobre los descendientes, propios o de la esposa o conviviente, o sobre los menores o personas con la capacidad modificada judicialmente que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de la esposa o conviviente, cuando también se haya producido un acto de violencia de género.
- b. De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por cualquier delito contra los derechos y deberes familiares,

- c. De la adopción de las correspondientes órdenes de protección a las víctimas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Juez de Guardia.
- d. Del conocimiento y fallo de los delitos leves.
- e. Dictar sentencia de conformidad con la acusación en los casos establecidos por la ley.
- f. De la emisión y la ejecución de los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea que les atribuya la ley.
- g. De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por el delito de quebrantamiento previsto y penado en el artículo 468 del Código Penal cuando la persona ofendida por el delito cuya condena, medida cautelar o medida de seguridad se haya quebrantado sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, así como los descendientes, propios o de la esposa o conviviente, o sobre los menores o personas con la capacidad modificada judicialmente que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de la esposa o conviviente.
- h. Por último, y como ya hemos indicado en su apartado concreto, estos Juzgados también podrán conocer en el orden civil de los asuntos que le afecten por su especialidad.

Por su parte, para el conocimiento y fallo de las causas por delitos con pena privativa de libertad no superior a cinco años o pena de multa cualquiera que sea su cuantía, o cualesquiera otras de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, siempre que la duración de éstas no exceda de diez años, así como por faltas, sean o no incidentales, imputables a los autores de estos delitos o a otras personas, cuando la comisión de la falta o su prueba estuviesen relacionadas con aquéllos, el Juez de lo Penal correspondiente a la circunscripción del Juzgado de Violencia sobre la Mujer.

Por último, conocerán las Audiencias Provinciales correspondientes a la circunscripción del Juzgado de Violencia sobre la Mujer del enjuiciamiento de los delitos más graves, es decir aquellos que tengan atribuida una pena privativa de libertad superior a cinco años. Tanto en el caso de los Juzgado de lo Penal como de las Audiencias Provincial, todo ello sin perjuicio de que el delito fuera de los atribuidos al Tribunal del Jurado¹⁷⁴.

¹⁷⁴ De conformidad con lo estipulado en el artículo 1 de la *Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado*, corresponde a estos el conocimiento de los delitos de homicidio, asesinato y allanamiento de morada.

3. Recopilando un punto de partida sobre violencia de género y discapacidad.

Como hemos podido ver, la violencia de género implica dos dimensiones, como son la igualdad y no discriminación. Cuando se pone en relación violencia de género y diversidad funcional, nos situamos en una esfera de múltiple discriminación o de discriminación cronificada, como conceptualizaremos más adelante. En ese sentido, resulta evidente que las mujeres con discapacidad comparten las barreras que cualquier otra mujer tiene que hacer frente para escapar o acabar con la violencia, pero además, posee otras que le afectan específicamente por su condición.

Parece claro que la violencia contra la mujer con discapacidad no es sólo un subconjunto de la violencia de género, sino que se trata de una verdadera categoría, donde la confluencia de ambos factores da lugar a un riesgo extremadamente alto de violencia contra la misma. Y en este concreto caso, la violencia de género parece que nuevamente desborda lo encorsetada de la legislación nacional, que sólo se circunscribe al ámbito de las relaciones de pareja, situándose en un escenario mucho más amplio.

De ese modo, es necesario confirmar que la actual legislación nacional realiza una aproximación muy superficial

al fenómeno de la violencia de género en mujer con diversidad funcional, planteando unas líneas generales básicas, a partir de las cuales, se observan considerables lagunas en su concreción reglamentaria. Para una mejor sistematización, puede resultar útil que aprovechemos la propia división estructural marcada por la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (LOVG), hablando por tanto de las medidas de información y sensibilización; políticas educativas; derechos económicos; tutela institucional; y por último, tutela judicial.

Respecto de la primera de las cuestiones, como hemos analizado, el legislador indica que las campañas de información y sensibilización, recogidas en el artículo 3 LOVG, se promoverán garantizando el acceso a las mismas de las mujeres con discapacidad. Este derecho, también se extiende a la información a facilitar sobre los derechos y recursos existentes, conforme indica el artículo 17 y 18.2 de la ley. A partir de ahí, que como vemos son sustancialmente genéricas, podemos extraer dos conclusiones. Por una parte, percibimos que la visión que se tiene de la diversidad funcional está acotada principalmente a aquellas que son físicas, puesto que el concepto de accesibilidad parece centrarse en estos colectivos, olvidándose de muchas otras discapacidades. Bajo ese prisma, parece necesaria una mayor profundización en ese concepto y lo que el mismo conlleva, reforzando una mayor cuota de

participación de las entidades y organizaciones del sector, atendiendo muy especialmente su carácter heterogéneo, y dando más protagonismo a las necesidades de las mujeres con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental. Junto con ello, y en segundo lugar, otro de los aspectos a mejorar es la forma en la que se traslada esa información a la posible víctima. La intervención de profesionales externos como el facilitador, tal y como señala el nuevo Estatuto de los Derechos de la Víctima y tendremos ocasión de estudiar, son necesarias para que esa información sea plena y accesible a todas las mujeres.

Acudiendo al ámbito educativo, ya hemos visto que la LOVG exige la inclusión de principios democráticos de convivencia, tolerancia, libertad e igualdad entre hombres y mujeres. Estos elementos, que son determinantes en la formación de los estudiantes, indistintamente de su edad o sexo, deben adquirir un mayor peso específico en la formación reglada o no reglada curricular de las personas con discapacidad. Los valores de igualdad y no discriminación, son imprescindibles en todas las personas con diversidad funcional, hombres y mujeres, puesto que en la práctica se detectan importantes lagunas en cuestiones tan elementales como el conocimiento de los derechos fundamentales o las bases mínimas sobre las que se asientan las relaciones de pareja. Es más, si hablamos de discapacidades de especial vulnerabilidad, donde incluso ha existido históricamente una cierta marginación e interés por

recluirlos en centros o en su propio hogar, es necesario afianzar unas políticas de normalización de estos conocimientos.

Una vez llegados a este punto, debemos volver a recordar que las especificidades que se producen en los llamados derechos económicos de la víctima. En relación a las ayudas, ya sabemos que hay un incremento en el importe de pago único, cuando la mujer acredita una discapacidad. Concretamente, el artículo 27 LOVG determina que el importe de las ayudas económicas será el equivalente a seis meses de subsidio por desempleo, o 18 en el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, viéndose incrementado a 12 o 24 meses, respectivamente, para el supuesto de que la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tenga reconocida una minusvalía igual o superior al 33 por ciento. Estamos frente a un mejora plenamente justificada, puesto que las circunstancias personales de una mujer con discapacidad son mucho más complejas que las de aquellas que no lo son, y si queremos profundizar todavía más en esta discriminación positiva, sería aconsejable hacerlo sobre la base de las tipologías de diversidad funcional y su mayor vulnerabilidad.

Por su parte, el artículo 28 LOVG prioriza el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas de las víctimas de violencia de género, pero sin detenerse en el supuesto donde pueda interactuar una mujer con discapacidad. A partir de ahí,

entendemos que en este ámbito de los servicios sociales y sobre la función asistencial, debería de haber incidido más el legislador, puesto que en la discapacidad y/o dependencia, podemos encontrarnos a mujeres especialmente vulnerables y con necesidades muy concretas. Como respuesta a esas necesidades, sería bueno plantearse un aumento en la coordinación entre las distintas administraciones implicadas; creación de protocolos de coordinación en el ámbito social; mayor formación de los profesionales; y una homogeneización de la carta de servicios que se ofrecen a las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, haciendo uso compartido de la actual red asistencial que existe con carácter general.

Ya se ha subrayado que un apartado muy destacado en la LOVG, donde el legislado incide, es en relación a la colaboración entre las Administraciones. El Título III de la LOVG, exige a los poderes públicos una especial atención a las mujeres en situación de exclusión social o con discapacidad. De este modo, tendrían que adaptarse los instrumentos y protocolos a las necesidades de los colectivos de mujeres que reúnan dicho perfil, una exigencia en muchas ocasiones incumplida, más aún cuando se analiza desde la vertiente heterogénea de la discapacidad. En este punto, también es necesario referirnos al artículo 47 LOVG, donde se habla de la formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos

de Seguridad y Médicos Forenses, destacándose la necesidad de que en esa formación se introduzca el enfoque de la discapacidad. Conocer la discapacidad; saber entender sus distintas tipologías y necesidades; la puesta en marcha de la figura del facilitador; o el establecimiento de acuerdos de colaboración con entidades del sector especializadas, son algunas parcelas a reforzar para una mejor asistencia de la víctima con discapacidad y la instrucción de las causas.

Para concluir la presente recopilación, no podíamos finalizar sin abordar la llamada tutela judicial, y más concretamente, las peculiaridades que pueden afectar a estas mujeres. Quizás como primera novedad, nos encontramos con los llamados juicios rápidos en violencia de género, que como se ha dicho, están sirviendo para agilizar las causas penales. Sin embargo, las notas definitorias de estos procedimientos podrían no cuadrar adecuadamente con las características de las mujeres con diversidad funcional, especialmente aquellos que tienen una discapacidad intelectual y/o enfermedad mental.

Otro aspecto procesal a destacar, y que tiene una estrecha relación con lo anterior, es la utilización de la prueba preconstituida. Con la reciente reforma del Estatuto de la Víctima del Delito, ya hemos indicado que se refuerza y amplía el uso de esta prueba, con la finalidad de evitar represalias, intimidación, victimización secundaria, daños psíquicos o agresiones. Así las

cosas, el artículo 26 de la *Ley 4/2015, de 27 de abril* permite su uso en víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección, para que en la medida de lo posible, el desarrollo de la investigación o la celebración del juicio no se conviertan en una nueva fuente de perjuicios.

A pesar de estas lagunas, en los últimos años se ha observado un proceso de implementación de estos elementos en la agenda política, con un legislador mucho más activo en todos los ámbitos. Parece que la CDPD, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, ha tenido un papel muy destacado en esta labor, al subrayar la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad. Las recomendaciones que se extraen de esa norma internacional, concretamente para la protección de las mujeres con discapacidad frente a la violencia de género, están ilustrando las reformas más actuales a nivel nacional y de la propia UE, que en el caso de España, se han visto reflejadas en el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. Son los principios de igualdad y libertad, los que en definitiva marcan el trabajo a desplegar en los próximos años, y donde todas las administraciones deben implicarse.

CAPÍTULO II

VISIBILIDAD DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA MUJER CON DISCAPACIDAD

1. Los números como elemento para aproximarnos a una realidad.

1.1. Datos demográficos sobre discapacidad, mujer y violencia de género.

Para realizar una adecuada aproximación a este tema, es imprescindible que podamos tener una visión de conjunto sobre la cuestión, plasmando en el papel una realidad muchas veces invisible y silenciada. De ese modo, es necesario partir de los datos existentes sobre discapacidad y/o dependencia en nuestro país, para ir descendiendo en nuestro análisis sobre la posible incidencia que puede tener la igualdad o el género en este colectivo de personas, y por último, vincular todo ello a la violencia de género.

Los datos más actualizados de personas con discapacidad en España, se encuentra en la llamada *Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía personal y situaciones de Dependencia* (EDAD 2008), que es la principal fuente de datos sobre discapacidad en la actualidad. EDAD 2008 es la tercera de

una serie de estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, que comenzaron en 1986 con la *Encuesta sobre Discapacidad, Deficiencias y Minusvalías* (EDDM 1986) y continuó con la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud* (EDDS 1999).

Concretamente, el INE determina que en España hay 3.847.900 personas con discapacidad, de los que 1.547.700 son hombres y 2.300.200 mujeres. Así las cosas, podemos confirmar que un 9% de la población española presenta alguna discapacidad. Junto con ello, y para tener un análisis completo de la situación, es necesario hacer referencia a los cambios demográficos que está teniendo nuestra sociedad, con un incremento de la población de más de 65 años, que se ha duplicado en las últimas tres décadas, lo que incide en la discapacidad, pero más especialmente, en el aumento de las personas dependientes (Anexo II).

Con todos estos datos, podemos extraer dos conclusiones fundamentales para nuestro estudio inicial: a) que más de la mitad de las personas con discapacidad son mujeres; b) que se está produciendo un envejecimiento progresivo del colectivo de personas con discapacidad, lo que interfiere no sólo a nivel demográfico, sino respecto de las necesidades de este colectivo, lo que obligará a un replanteamiento del concepto mismo de discapacidad, y de los criterios que se utilizan para medirla, en

un contexto en el que más de la mitad de las personas con discapacidad que viven en España han superado la edad de jubilación¹⁷⁵.

En cuanto al hecho de que existe un porcentaje mayor de mujeres con discapacidad y/o dependencia, nos debemos referir nuevamente a la *Encuesta sobre Discapacidad, Deficiencias y Estado de Salud* del INE, donde se determina que la mayor concentración de mujeres se sitúa a partir de los 45 años, ya que en la franja de edad entre 6 a 44 años, el número de hombres con discapacidad supera al de mujeres en un 32%. A partir de los 45 años, el número de mujeres con discapacidad y/o dependencia está en un 60% en relación al de los hombres. Para explicar esa tendencia que se produce en las mujeres de mayor edad, podemos indicar que existen diferentes teorías al respecto, pero la más convincente es aquella que hace referencia a factores biológicos, como son la mortalidad diferencial por sexos, con un mayor índice de supervivencia entre las mujeres¹⁷⁶.

A nivel de la Unión Europea, siguiendo datos de EUROSTAT, más de 38 millones de europeos padecen algún tipo de discapacidad, bien sea física, intelectual o sensorial. Esto

¹⁷⁵ Jiménez Lara, Antonio y Huete García, Agustín. *Las discapacidades en España: datos estadísticos. Aproximación desde la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999*. Real Patronato sobre Discapacidad: 2003.

¹⁷⁶ Jiménez Lara, Antonio y Huete García, Agustín. op. cit. p. 13.

supone un 14,5% de la población total de la UE entre 16 y 64 años, distinguiendo que un 10% son personas con discapacidad moderada y un 4,5% con discapacidad severa. De ese número, son mujeres con discapacidad 22,2 millones de europeas.

1.2. Violencia de género y discapacidad en números.

Según los datos más recientes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial y el Observatorio contra la violencia doméstica y de género¹⁷⁷, en el 2014 se registraron un total de 126.742 denuncias por este tipo de delito. De todos estos casos, el 62% se realizaron por mujeres de nacionalidad española (9.783), mientras que el restante 36% fueron extranjeras (5.938). Además, se produjo una ratio del 12,40% respecto de las mujeres que posteriormente renunciaron al proceso (Anexo III).

En cuanto a las medidas cautelares penales, se han adoptado 59.041. De ellas, han sido acordadas en el ámbito de la Orden de Protección 44.346, el 75%, y 14.705 como medidas cautelares, el 25% (Anexo IV). Concretamente, en el 90,1% de los casos se acordaron orden de alejamiento, el 89,5% prohibición de comunicación, el 19% suspensión tenencia y uso de armas, y a partir de ahí, el resto de medidas como prisión provisional (4,2%), salida de domicilio (13,1%), prohibición de volver al lugar (11,8) y otras (8,5%). (Anexo V).

¹⁷⁷ Consejo General del Poder Judicial. Datos de denuncias, procedimientos penales y civiles registrados, órdenes de protección solicitadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en esta materia en el año 2011. Observatorio de la Violencia de Género: 16 de abril de 2012.

En cuanto a las medidas civiles derivadas de las Órdenes de Protección y de otras medidas cautelares, se han adoptado 14.525, de las que el 94% provienen de una Orden de Protección y el 6% como medidas cautelares. La mayoría de estas actuaciones judiciales hacían referencia a la prestación de alimentos, con un 25%, y la atribución de la vivienda, con un 21,2%. A partir de ahí, el resto de medidas son menos significativas, como la permuta de vivienda (0,3%), suspensión régimen de visitas (3%), suspensión potestad (0,3%), suspensión de la guarda y custodia (5,7%) o la protección del menor para evitar un peligro o perjuicio (1,3%). (Anexo V).

Desde el año 2003, cuando comenzaron a recogerse estadísticas, han muerto así 779 mujeres y, de media en esos casos, sólo tres de cada diez habían presentado denuncia por malos tratos (Anexo VI). En 2014 un total de 54 mujeres fueron asesinadas por violencia de género. Relacionando víctimas mortales y discapacidad, descubrimos que en 2013 el porcentaje de mujeres con discapacidad fallecidas por este tipo de violencia se situó en el 9,26%, es decir, 5 de las 54 fallecidas, mientras que en 2012 fue del 13,46%, lo que equivale a 7 de las 52 asesinadas. Viendo los datos de 2014 en relación con años anteriores, donde eran sustancialmente superiores, no debe hacernos bajar la guardia frente al fenómeno violento, ya que por el contrario, debemos de precisar que el 10% de los nuevos

ingresados en prisión son maltratadores y la violencia de género es la tercera causa de ingreso de hombres en la cárcel en España.

Avanzando en estas estadísticas, encontramos la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015, que es el mayor estudio que se hace en España sobre violencia de género. El estudio se ha llevado a cabo en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), siendo el resultado de una muestra de 10.171 mujeres de 16 y más años, lo que supone una población de 2.000 mujeres más con respecto al campo de trabajo de la anterior macroencuesta del año 2011.

Esta Macroencuesta se ciñe a criterios recomendados por los organismos internacionales para la medición de la violencia sufrida por la pareja o expareja, diferenciando entre violencia psicológica de control, violencia psicológica emocional, violencia económica, violencia física y violencia sexual. Con ese estudio, se confirma que del total de mujeres de 16 y más años que residen en España, un 12,5% ha sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja, índice más bajo que la media que registra la Unión Europea, del 22%. Además, según los datos del estudio, el 13% de las encuestadas reconoce haber sentido miedo alguna vez en la vida respecto de su pareja o expareja. En cuanto a la violencia psicológica o de control, que en estudios anteriores elaborados por la Delegación del Gobierno concitaba una percepción y concienciación social

menor, especialmente entre los jóvenes, la macroencuesta manifiesta que el 25,4% de las mujeres la ha padecido, frente al 21,9% que afirma haber sufrido violencia emocional y el 10,8% que identifica violencia económica. En la última encuesta de la Agencia Europea de Derechos Humanos (FRA)¹⁷⁸, como tendremos ocasión de ver más adelante, estos porcentajes se elevaban, de media europea, al 35%, 32% y 12%, respectivamente.

La presente Macroencuesta analiza los resultados que se producen en la intersección entre violencia de género y discapacidad, y aunque el análisis es mínimo, puesto que no se distingue entre las distintas tipologías de discapacidades, ni se profundiza en las posibles discapacidades como consecuencias del maltrato u otras cuestiones que hubieran sido interesantes, no cabe duda de que el resultado confirma lo dicho por nuestro propio trabajo. De esta forma, las mujeres que tienen un certificado de discapacidad, afirman haber sufrido violencia física, sexual o miedo de sus parejas en un 23,3%, una diferencia estadística significativa, como señala el propio informe, si tenemos presente que en el caso de las mujeres sin discapacidad se sitúa en el 15.1%.

¹⁷⁸ La abreviatura FRA responde al nombre originario en inglés de esta entidad, European Union Agency for Fundamental Rights, habiéndose creado en virtud del Reglamento del Consejo (CE) n.º168/2007 de 15 de febrero de 2007, siendo su objetivo el asesoramiento a las instituciones de la UE y a los países miembros sobre los derechos fundamentales y su plasmación en la normativa de la UE.

En esa línea de análisis, también podemos referirnos al estudio sobre “La percepción social de la violencia de género en la adolescencia y la juventud”, elaborado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con el objetivo de mejorar el conocimiento en materia de violencia de género, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016. En ese estudio, se ha seleccionado una muestra representativa de 2457 mujeres y hombres de la población residente en España en el intervalo de edad comprendido entre los 15 y los 29 años. Conforme a los datos que se obtienen del mismo, las mujeres con discapacidad forman el grupo de población en mayor riesgo de sufrir maltrato, según la percepción de las personas encuestadas. Así, el informe señala como grupo de riesgo de sufrir maltrato a las mujeres con discapacidad, en un 62%, las menores de edad, en un 56% y las mujeres extranjeras, en un 47%.

A partir de esos datos, son muchas las organizaciones del sector de la discapacidad que están reclamando la realización de una Macroencuesta sobre la Violencia de Género contra las Mujeres y niñas con discapacidad, donde se valore las actuales medidas para la protección y recuperación de las víctimas, así como actuaciones que mejoren la situación de este colectivo en relación a la lucha contra la violencia de género. No podemos olvidar que la discapacidad estaba totalmente olvidada en la

mayoría de los informes oficiales, siendo en las últimas encuestas y trabajos donde comienza a aparecer, aunque sea tímidamente. Las referencias que existen, son todavía muy generalistas y necesitarían de estudios específicos. Por ello, es interesante acudir también a los datos estadísticos provenientes de entidades u organizaciones sociales de ámbito nacional que pueden haber realizado una aproximación a esta problemática.

Una de las más relevantes aportaciones a este terreno es la realizada por la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE)¹⁷⁹, donde en un estudio realizado a finales del pasado año 2011 se calculó que más del 40% de las mujeres con discapacidad ha sufrido algún episodio violento a lo largo de su vida, y de éstas, cerca del 20% de las mujeres con discapacidad grave o dependencia han sufrido violencia de género, mientras que de ellas, más del 30% todavía no ha conseguido salir del maltrato.

Junto con estos datos, también podemos citar a otro tipo de estudios publicados, como el Informe “Violencia y la Mujer con

¹⁷⁹ Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE), es una Organización No Gubernamental, sin ánimo de lucro que se constituyó en 1980. Su objetivo es aglutinar, fortalecer, formar y coordinar los esfuerzos y actividades de las entidades que trabajan a favor de las personas con discapacidad física y orgánica para defender sus derechos y mejorar su calidad de vida, COCEMFE representa al colectivo de personas con discapacidad física y orgánica ante la Administración, la empresa privada y la sociedad. La entidad congrega a más de 1.300 organizaciones divididas en Confederaciones Autonómicas, Entidades Nacionales y Federaciones Provinciales que a su vez, agrupan a las diferentes asociaciones locales.

Discapacidad”¹⁸⁰, donde se afirma que en algunos países de la UE y de América las personas con discapacidad son receptoras de mayor número de abusos que las personas sin discapacidad, en una ratio de dos a cinco veces superior. Así por ejemplo, un estudio realizado en Estados Unidos, extraído de informes de la policía, señalaba que el 67% de las mujeres que habían denunciado agresiones físicas eran mujeres con discapacidad, y por su parte, en Canadá se indica que el 66% de las mujeres con discapacidad había experimentado abuso emocional, el 58% había pensado en suicidarse y el 51% había experimentado abusos sexuales¹⁸¹.

En el mismo sentido, y dentro de las instancias europeas, también se ha analizado este fenómeno para valorar adecuadamente el grado de incidencia que tiene en la violencia de género la condición de discapacitada y/o dependiente de la víctima, y en ese sentido, el Informe elaborado por el Parlamento Europeo sobre la situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la UE en el año 2004¹⁸², se concluyó que casi el 80% de las mujeres con discapacidad es víctima de la

¹⁸⁰ Proyecto Metis financiado por la UE en 1998, a través del Programa de Iniciativa Comunitario DAPHNE.

¹⁸¹ Domínguez Salinas, Carmen. “La violencia contra la mujer con discapacidad”. Domínguez Salinas, Carmen y otros. *Mujer y discapacidad: un análisis pendiente*. Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias: 2002. p. 107.

¹⁸² Valenciano Martínez-Orozco, Elena (ponente). *Informe sobre la situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la Unión Europea (2003/2109(INI))*. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo, 24 de febrero de 2004.

violencia –en sentido amplio– y tenían un riesgo cuatro veces mayor que el resto de mujeres de sufrir violencia sexual. Es más, la violencia no sólo es una realidad frecuente en el caso de las mujeres con discapacidad, sino que en muchas ocasiones es la causa misma de la discapacidad.

Como señala este informe europeo “las discriminaciones sufridas por las mujeres en general son aplicables, con un grado mayor de incidencia, a las mujeres con discapacidad. Los aspectos esenciales que evidencian la múltiple discriminación de estas mujeres se manifiestan en el acceso a la educación, a la formación continua y al empleo, en el ámbito de la salud y en su alto grado de vulnerabilidad ante agresiones y violencia de género”.

Ante esa incuestionable situación, podemos concluir con dos resultados muy claros respecto de la violencia de género en relación a las mujeres con discapacidad. Por un lado, existen importantes lagunas en relación a estudios estadísticos y datos que nos puedan aproximar a esta realidad, aunque los pocos que se han realizado, constatan una alarmante situación de violencia sobre este tipo concreto de colectivo, que se encuentra más vulnerable frente a una sociedad que puede resultar potencialmente agresiva no sólo en el entorno familiar o doméstico, sino en otros ámbitos que se escapan al presente estudio. En segundo lugar, es necesario que la sociedad y los

Estados tomen conciencia de esa realidad y comiencen a legislar para proteger a unas mujeres que se encuentran doblemente discriminadas.

1.3. Macroencuesta europea sobre violencia contra las mujeres.

En 2014 la Agencia Europea de Derechos Humanos (FRA) publicó los resultados de una macroencuesta sobre violencia contra las mujeres a nivel europeo. Este estudio respondía a una petición de datos sobre este tema realizada por el Parlamento Europeo, con el fin de tomar medidas para la erradicación de la violencia contra las mujeres en la Unión Europea. En este estudio se han realizado entrevistas personales a 42.000 mujeres en los 28 Estados miembros de la UE, con una media de 1.500 entrevistas por país. La selección de las encuestadas se hizo por muestreo aleatorio. Los resultados son representativos de las experiencias y las opiniones de mujeres con edades entre los 18 y los 74 años, residentes en la UE.

Con esta macroencuesta europea, se calcula que 13 millones de mujeres en la UE experimentaron violencia física durante los 12 meses previos a la entrevista, lo que equivale a un 7% de mujeres con edades de entre 18-74 años. Además, 3,7 millones de mujeres en la UE experimentaron violencia sexual durante los 12 meses previos a la entrevista, lo que equivale a un 2% de mujeres. En relación a la violencia psicológica, un 43% de las mujeres relató algún tipo de violencia psicológica por parte de su pareja actual o una anterior, ya fueran humillaciones en público, prohibición de salir de casa o amenazas físicas.

A partir de esos datos, el FRA resulta el valor de los datos obtenidos para fijar las estrategias futuras de la UE sobre igualdad entre hombres y mujeres en relación con la violencia. En esa línea, insiste sobre la necesidad de garantizar que la violencia contra la mujer se reconozca y se aborde como una vulneración de los derechos fundamentales en el marco de la respuesta de la UE a los delitos y la victimización delictiva. Además, se anima a los Estados miembros a que elaboren planes de acción nacionales específicos sobre la violencia contra las mujeres, en los que deberían tenerse en cuenta los resultados de esta encuesta, en caso de no disponer de datos a escala nacional.

En la encuesta de FRA en el género basado en la violencia contra las mujeres, a las encuestadas se les pidió que evaluaran su salud en general, seguido por unas preguntas relativas a lesiones o enfermedades que limitaran su actividad cotidiana, y por último, sobre si son discapacitadas o no. Al final de la encuesta, las mujeres también podían indicar si se consideraban parte de una minoría particular en su país, concretamente la categoría de discapacitadas. En vista de todos estos elementos, el 16% de las mujeres indicaban en la encuesta que su salud era mala o muy mala, que sus actividades cotidianas estaban limitadas por su salud o que se consideraban a sí mismas como personas con discapacidad o pertenecientes a una minoría en su país en materia de discapacidad.

Los resultados de la macroencuesta europea en este ámbito, determinaban que las mujeres con problemas de salud o discapacidad indican una prevalencia más alta de diversas formas de violencia que las mujeres que no tienen esos condicionantes. Las mayores diferencias se encuentran en términos de la violencia de pareja física o sexual, con un 34% de las mujeres con problemas de salud o discapacidad, en comparación con el 19% de las mujeres que no tienen esa situación. Respecto de la violencia psicológica y amenazas por parte de su pareja, violencia en la infancia y violencia en personas que no eran su pareja, en el caso de mujeres con problemas de salud o discapacidad, existen en muchas de las cuestiones 10 puntos porcentuales o más de diferencia (Anexo VII pag. 189 y 190 del estudio del FRA).

En definitiva, el estudio acaba concluyendo en este apartado que las mujeres que dicen tener problemas de incapacidad, de salud o limitaciones en el desarrollo de las actividades cotidianas de la vida, incluyéndose por tanto incapacidades, discapacidades, dependencia o enfermedades crónicas, tienen siempre mayores tasas de victimización a través de los distintos grupos de edades y tipos de violencia.

1.4. Datos sobre la incidencia de la violencia en la salud de la víctima.

Aunque sea de forma indirecta, resulta interesante destacar los datos relativos a las consecuencias de ese maltrato en la mujer, muchos de las cuales podrían convertirse en crónicas o incapacitantes. De ese modo, El 42% de las mujeres que han sufrido violencia física y/o sexual, o miedo, ha tenido lesiones como consecuencia de los malos tratos; se trata del 6,5% de la población femenina residente en España de 16 y más años. La media europea al respecto se sitúa en el 54%. De ese 42%, el 34,4% corresponde a lesiones moderadas, sean rasguños, moratones o cortes, y el 7,6% de los casos tienen que ver con lesiones graves, como esguinces, luxaciones, quemaduras, heridas profundas, fracturas, dientes rotos o lesiones internas.

Asimismo, las mujeres maltratadas tienen una percepción de su salud mucho peor que aquellas mujeres que no han padecido violencia. Este deterioro de su estado se traduce en que un 55,9% de las víctimas dicen que su salud es buena o muy buena, un 30,9% afirma que regular y un 13,2% que es malo o muy malo. Si se repara en las mujeres que no han sufrido malos tratos, el 67% opina que es bueno o muy bueno, mientras que el 24,4 manifiesta que regular y sólo un 8,5% que es malo o muy malo. La angustia, las ganas de llorar sin motivo y la irritabilidad son algunos de los síntomas más comunes en las

víctimas de la violencia de género. Un 53% de las encuestadas cita la angustia, un 45,7% menciona la irritabilidad y un 43,3%, las ganas de llorar. Siempre, estos síntomas afectan en mayor medida a las mujeres que han padecido la violencia de género que a las que no la han sufrido.

2. Perfil de la víctima de violencia de género.

2.1. Ciclos y escalada de la violencia de género.

Al introducir los ciclos y escalada de la violencia de género en nuestro estudio, debemos iniciar su análisis haciendo referencia a las cuestiones que inciden en el proceso generado entre víctima y agresor, cuyas manifestaciones son malos tratos físicos, malos tratos sexuales, malos tratos psicológicos/emocionales y malos tratos económicos, tal y como sabemos. La violencia de género se manifiesta a través del denominado ciclo de la violencia, que se conforma por una escala o proceso gradual y ascendente en el que la intensidad y frecuencia se incrementa con el paso del tiempo.

Conforme a lo que hemos indicado, esa escala podría distribuirse en cuatro fases: a) agresiones psicológicas; b) agresiones verbales; c) agresiones físicas; d) muerte violenta. Así las cosas, el proceso de violencia comienza con agresiones verbales o psicológicas, de mayor o menor intensidad, las cuales van incrementándose en función de la permeabilidad de la víctima y su paulatina aceptación de la situación. A partir de eso, y en función de otros condicionantes, cada situación concreta de violencia y agresor tiene su propia progresión.

Como señalan los estudios más solventes sobre la materia, en todas las conductas agresivas se cumple el llamado ciclo de la violencia, donde se alternan fases de tensión, agresión y remisión, lo que hace que la mujer se vaya sintiendo atrapada de forma más intensa con su agresor, olvidando o mitigando en algunos momentos la trascendencia de ciertas agresiones. La fase de acumulación de tensión se caracteriza por una escala gradual de la tensión, donde la hostilidad del hombre va en aumento, sin motivo comprensible y aparente para la mujer. Poco a poco se van intensificando las agresiones verbales e incluso pueden aparecer algunos indicios de agresión física leve, presentes de forma aislada. Llegado el punto máximo de esa primera fase, es precisamente cuando estalla la violencia. El agresor emplea las agresiones físicas, psicológicas o sexuales, en función de su grupo de personalidad y el punto de la escala de violencia en el que nos encontremos. La mujer en ese momento se ve impotente y asume la culpa de lo ocurrido, a través de la denominada indefensión aprendida. Llegado a ese estadio, entramos en la fase de reconciliación o luna de miel, donde el agresor se arrepiente de lo que ha hecho, siempre recordándole que es ella la que ha provocado esa situación. En ese estadio, el agresor utiliza estrategias para lograr la manipulación afectiva, por medio de regalos o mostrándose especialmente afectivo. Sin embargo, este ciclo vuelve a empezar y se va intensificando en el grado de agresividad, conforme a la escalada de la violencia. En esa repetición de los

ciclos, los mismos se van sucediendo cada vez más rápidamente, hasta que la fase de la reconciliación llega a desaparecer, ante la incapacidad de la mujer de reaccionar contra los abusos y la mayor violencia que se genera.

Completando estos ciclos, está la propuesta del castigo paradójico¹⁸³, donde la mujer prolonga su permanencia en el maltrato por las contingencias de reforzamiento que se establecen en función de un patrón cíclico de interacción que está consolidado en el tiempo en cinco fases: formación de la tensión, descarga de la tensión por el maltratador, escape de la víctima, arrepentimiento del agresor y vuelta de la víctima a la relación. Esto hace que la víctima busque una excusa para el maltrato sufrido, y en estos casos, las mujeres con discapacidad suelen ser más propensas a esa dinámica, puesto que sus limitaciones funcionales o cognitivas se entiende como un problema o molestia para el agresor, fruto del cual cabe toda justificación.

¹⁸³ Long, Grace M. y McNamara, J. Regis. "Paradoxical punishment as it related to the battered women syndrome". Behavior modification: 1989. pp. 192-205.

2.2. Indefensión aprendida.

A partir de lo dicho, nuestro estudio nos lleva a la teoría de la indefensión aprendida, que hemos apuntado, formulada en 1975 por Martin Seligman¹⁸⁴, entendiéndose por tal el estado psicológico que se produce frecuentemente cuando los acontecimientos son incontrolables, sin que podamos hacer nada para cambiarlos.

Partiendo de esos experimentos, Lenore Walker¹⁸⁵ planteó una línea de investigación, hoy todavía vigente, que se puede resumir en la idea de que “repetidos malos tratos disminuye la motivación de la mujer a responder”. De ese modo, la víctima se acostumbra a que, haga lo que haga, no puede cambiar lo que sucede, y por lo tanto, decide no hacer nada. Según esta investigadora, la repetición de estos ciclos sirve para atar muy fuertemente a una mujer maltratada con su agresor. De ese modo, mientras tiene lugar la agresión, la mujer sufre una disociación acompañada de un sentimiento de incredulidad. Esto irá seguido de un colapso emocional, similar al experimentado por víctimas de secuestros o desastres, situación que viene

¹⁸⁴ Martin Seligman es psicólogo y escrito estadounidense. Director del Departamento de Psicología de la Universidad de Pensilvania, se le conoce principalmente por sus experimentos sobre indefensión aprendida (learned helplessness) y su relación con la depresión.

¹⁸⁵ Lenore E. Walker es psicóloga y escritora estadounidense que fundó el Domestic Violence Institute. Ganó el premio Distinguished Media Award en 1979 por su libro *The Battered Women*, donde documenta el ciclo del abuso.

acompañada de inactividad, depresión, ansiedad, autoinculpación y sentimiento de indefensión.

Walker afirma que generalmente las mujeres que han tenido indefensión aprendida cuando era pequeñas, por medio de malos tratos infantiles u otras experiencias, pueden mantener esa situación con un mayor grado de aceptación. En ese mismo sentido, cabría entender que las mujeres con discapacidad y/o dependencia, a las que podría aplicarse indirectamente esa teoría de la indefensión aprendida, pueden llegar a aceptar con más facilidad la violencia de género, por la discriminación y problemas que han padecido a lo largo de su vida a causa de su situación.

A esta conclusión respecto de la mayor aceptación de las mujeres con discapacidad, en línea con aquellas otras que han sufrido experiencias de indefensión aprendidas en la infancia, tendría todo su sentido extrapolar las tres consecuencias que se derivan de ella, como son: a) Empobrecimiento de la capacidad para resolver problemas; b) Pasividad y falta de motivación para resolver los problemas; c) Sentimiento creciente de indefensión, incompetencia, frustración y depresión. Si estos son el resultado que se traduce en la mujer víctima de violencia de género como consecuencia de la indefensión aprendida, está claro que se producen con mayor intensidad en las mujeres con discapacidad, y por lo tanto, si Walker afirma que esas circunstancias pueden

aumentar la permisividad al maltrato, estamos frente a un factor de mayor riesgo en ese colectivo de mujeres.

Por último, y relacionado con el apartado donde hemos tratado los efectos que tiene la violencia en la mujer, debemos recordar que en determinadas víctimas, la indefensión aprendida puede ser realmente incapacitante, provocando situaciones de discapacidad, ya que el individuo sufre un déficit de actividad, permaneciendo inactivo ante los acontecimientos y no reaccionando frente a ellos.

2.3. Factores de riesgo en la violencia de género.

Como se suele afirmar, los hechos violentos no son predecibles, pero la probabilidad de que estos sucedan sí. A partir de esa afirmación, entendemos como factores de riesgo las características asociadas con un incremento de la probabilidades que suceda un determinado hecho, aunque ello no significa que la existencia de uno o más factores de riesgo no indique necesariamente que se dé una determinada relación causal, pero sí que se cumple el aumento de la probabilidad de que se produzca un suceso asociado a los factores de riesgo.

Estos factores no son independientes entre sí, actuando diacrónica y sincrónicamente en la producción de los actos violentos. El estudio más avanzado sobre la cuestión es el meta-análisis de Sandra Stith¹⁸⁶, un trabajo organizado en cuatro niveles, del más amplio al más restrictivo, y que distingue entre los factores que influyen en el agresor y en la víctima. Estos niveles están anidados entre ellos, siendo el Macrosistema el más influyente y el resto se van agrupando jerárquicamente uno dentro del otro¹⁸⁷ (Anexo VIII).

¹⁸⁶ Sandra M. Stith es terapeuta matrimonial y familiar, así como profesora de la Kansas State University.

¹⁸⁷ Andrés Pueyo, Antonio y otros. “Valoración del riesgo de violencia contra la pareja por medio de la SARA”. Revista Papeles del Psicólogo, 2008. Vol. 29(1), p. 112.

Estos niveles de Stith, respecto del agresor, incluyen en un primer estado los factores del Macrosistema, donde se recogen todos los denominados factores sociales, como son las creencias, valores, ideología y aspectos sociales. Posteriormente tenemos el nivel Exosistema, que incluye todo aquello que hace referencia a las circunstancias propias del entorno o comunidad de ese agresor, como es el trabajo, nivel educativo, estrés laboral/vital, violencia contra familiares que no son la pareja, ingresos económicos, detenciones anteriores o la edad. Descendiendo al tercer nivel, encontramos los factores del Microsistema, que incluye las variables que están relacionadas directamente con el contexto del abuso y las relaciones de pareja, pudiendo citar el hecho de que el agresor haya sido víctima infantil de abusos, relaciones sexuales forzadas, acoso, maltrato animal, separación o divorcio de sus padres, abuso emocional y/o verbal, así como el historial de agresiones sobre la pareja. En último término tenemos los factores Ontogénicos, que son los que hablan de la biografía e historia del agresor, como el abuso de drogas (legales o ilegales), odio, actitudes de disculpa hacia la violencia contra las mujeres, ideologías tradicionales en roles sexuales, depresión o empatía.

Respecto de la víctima, en el apartado de los factores del Macrosistema tenemos los mismos que había identificado en el agresor, como son la cultura, valores sociales, ideología y creencias sociales. En el nivel Exosistema, encontramos el

trabajo, nivel educativo, ingresos económicos, ayuda social y la edad. Respecto del tercer nivel, en el Microsistema de la víctima se encuentra la satisfacción con la pareja, la separación, el número o presencia de hijos y la violencia contra la pareja. Por último, tenemos el nivel Ontogenético, en el que aparece el miedo, embarazo, odio, abuso de drogas (legales o ilegales), actitud de disculpa de la violencia contra las mujeres, abuso de alcohol y depresión.

La existencia y análisis de estos factores, será determinante en sentido positivo o negativo, según sean asumidos por víctima o agresor en cada supuesto específico de violencia de género.

2.4. Factores, razones y mitos de la violencia de género en mujeres con discapacidad.

Todos los elementos que hemos estado analizando, nos plantean un escenario que sitúa a la mujer con discapacidad en un grupo de altísimo riesgo de sufrir violencia de género, mucho mayor que los porcentajes barajados respecto a las mujeres que no se encuentran en esa situación¹⁸⁸, tal y como también nos han confirmado las estadísticas oficiales que se manejan.

Igual que hemos podido ver con respecto a la violencia de género, los elementos que la definen cuando interactúa con la condición de discapacitada, es la existencia de un claro condicionante de desigualdad en la percepción social de los hombres y mujeres, al que se une una situación de sumisión tácita por factores económicos, laborales, sentimentales o físicos, algo que evidentemente, en este colectivo de mujeres se incrementa de forma cualitativa, puesto que existe una percepción social de ese déficit funcional, donde las personas con discapacidad son consideradas como distintas al resto, incapaces y enfermos. Así, género y discapacidad aparecen como una doble marca adversa¹⁸⁹, algo que unido a otros tipos

¹⁸⁸ Iglesias García, María Teresa y otros. *Violencia y mujer con discapacidad, Proyecto METIS, iniciativa DAPHNE de la Unión Europea*. Narón, Asociación de Iniciativas y Estudios Sociales (AES): 1998. p. 9.

¹⁸⁹ Santamarina Viccari, Cristina. “Mujer y discapacidad: una doble discriminación”. Domínguez Salinas, Carmen y otros. *Mujer y discapacidad:*

de desigualdades, nos lleva a situaciones de múltiples discriminaciones, como ya veremos.

Pero estos factores, no sólo se manifiestan en la conciencia colectiva de los ciudadanos a través de notas propiamente negativas, sino que muchas veces se convierten en actitudes condescendientes, benéficas o tratamiento especial frente al resto de los ciudadanos, que aunque no seamos conscientes de ello, suponen un trato discriminatorio que se introduce no sólo en la sociedad, como hemos indicado, sino que se instala en el propio subconsciente de las personas con discapacidad, que se ven más necesitadas de ayuda y vulnerables, llegando a soportar ciertas situaciones de violencia en el ámbito familiar bajo la percepción de que suponen una carga por su falta de habilidad física o intelectual.

En definitiva, las mujeres con discapacidad son más propensas a soportar un mayor grado de violencia de género, entendido desde el aspecto físico y psicológico, llegando incluso al supuesto de que pueden justificarlo sobre la base de su situación personal. Para comprender esta realidad debemos tener claras una serie de razones que han sido ampliamente

un análisis pendiente. Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias: 2002. p. 31.

consensuadas por la doctrina más actualizada en este terreno, y que podemos enumerarlas del siguiente modo¹⁹⁰:

- a. Tienen más problemas para poder defenderse y reaccionar frente al maltrato.
- b. Tienen más problemas para poder acceder a la información necesaria, no sólo por cuestiones técnicas o de comunicación, que podrían ser resueltas con un mayor compromiso de la Administración, sino por el hecho de que muchas de ellas pueden tener su discapacidad y/o dependencia adquirida desde el nacimiento y esto le provocaría un nivel educativo inferior.
- c. Tienen más problemas a la hora de poder expresar y comunicar los malos tratos, debiendo hacer referencia a problemas físicos y cognitivos.
- d. Tienen más problemas de acceso a los puntos de información y asesoramiento por cuestiones físicas y tecnológicas.
- e. Tienen más problemas, por su propia condición de discapacitada, al no poder asumir los papeles “tradicionales” asociados a la condición de mujer.

¹⁹⁰ *Estudio analítico sobre violencia contra las mujeres y las niñas y la discapacidad (A/HRC/RES/17/10)*. CERMI: 2011. p. 5. Igualmente podemos encontrarlo en el estudio de Iglesias García, María Teresa y otros. op. cit. p. 15.

- f. Tienen más problemas al existir, en algunos casos, una total sujeción a la asistencia y cuidados de otras personas, las cuales en muchas ocasiones pueden ser sus propios maltratadores.
- g. Tienen más problemas ya que su situación les provoca mayor ansiedad frente a la posible pérdida de los vínculos familiares, puesto que sus dificultades físicas o intelectuales les imposibilitan para poder asumir el cuidado de hijos y parientes que pudieran convivir con ella, por lo que la denuncia de la situación de maltratada podría conllevar el confinamiento en un centro asistencial y la pérdida de esos lazos.
- h. Tienen más problemas por el miedo a perder la provisión de determinados cuidados o atenciones, cuando fueran necesarias, unido al hecho de que la administración se muestra incapaz de proveer los recursos que necesitan.
- i. Tienen más problemas de credibilidad ante algunos estamentos sociales, ya que la percepción de determinadas situaciones de discapacidad más severa, hace que el sujeto receptor de la denuncia tenga mayores dudas a la hora de entender y valorar el problema.

- j. Tienen más problemas por el hecho de vivir en entornos favorables a la violencia, como se puede producir en instituciones, residencias y hospitales.
- k. Tienen más problemas por las situaciones de aislamiento que muchas veces viven, lo que añadido a unos servicios asistenciales ineficaces, permite una mayor impunidad del maltratador, por el menor riesgo de ser descubierto.

Como se puede observar, muchas de las dificultades que hemos señalado tienen su punto de partida en una concepción social deformada de las personas con discapacidad, y por lo tanto, para luchar frente a esta violencia de género es necesario reforzar los instrumentos preventivos, formativos y asistenciales de este colectivo de mujeres, con el objetivo de que los profesionales puedan conocer esta realidad y saber afrontarla.

Distintos autores¹⁹¹ han intentado explicar esta mayor incidencia de la violencia de género en personas con discapacidad, para lo cual, han identificado varios mitos explicativos que subrayan factores sociales para analizar este fenómeno. A partir de los estudios desarrollados en 1990 por

¹⁹¹ Sobsey, Dick y Mansell, Sheila (1990). "The prevention of sexual abuse of people with developmental disabilities". *Developmental Disabilities Bulletin*, nº 18: 1990. pp 51-66.

Dick Sobsey¹⁹² y Sheila Mansell¹⁹³, se han vertebrado el resto de las investigaciones realizadas desde un punto de vista jurídico, sociológico o psicológico de la violencia de género contra ese concreto colectivo de mujeres, habiéndose convenido una serie de mitos en este ámbito, como son: deshumanización, mercancía dañada, insensibilidad al dolor, amenaza de la discapacidad e indefensión.

En primer lugar, debemos hacer referencia al mito de la “deshumanización”, que supone considerar a las personas con discapacidad como miembros inferiores de la sociedad, y por lo tanto, frente a ellas el abuso y la violencia viene muy desdibujada en la mente del agresor, y en muchas ocasiones en la propia sociedad, que llega a encuadrarlas como categorías inferiores al delito.

Otro de los mitos con los que nos encontramos, es la “mercancía dañada”, asociado al concepto anterior, y que implica considerar a la persona discapacitada como defectuosa. Así se ha justificado el sacrificio de estos seres no “perfectos”, en aras de un interés mayor, pero incluso con un grado de

¹⁹² Dick Sobsey es profesor de Psicología de la Educación en la Universidad de Alberta. Director del John Dossetor Health Ethics Centre y del JP Das Development Disabilities Centre.

¹⁹³ Sheila Mansell es psicóloga y experta en las áreas de asesoramiento, evaluación, consulta, presentación e investigación en el ámbito académico y práctica privada. Investigadora en la Universidad de Alberta, es directora del Mansell Psychological Consulting Inc.

intensidad menor, la sociedad sigue catalogando a estas personas como distintas frente a una “normalidad” estandarizada.

El mito de la “insensibilidad al dolor” considera que las personas con problemas mentales y emocionales son seres menos sensibles al sufrimiento, concretamente las mujeres con problemas mentales graves tienen asignado un estereotipo de personas que sienten menos, aunque por el contrario, existen solventes estudios que demuestran que en caso de producirse una situación de violencia, a estas mujeres les resulta más complicado superar el trauma emocional de una situación de agresión¹⁹⁴.

Respecto del mito de la “amenaza de la discapacidad”, que está muy asentado en la sociedad y difundido por los medios de comunicación actuales, dibuja a menudo las personas con algún tipo de deficiencia física, sensorial o mental como peligrosas, lo que permite justificar una actitud agresiva para contrarrestar esa amenaza contra la sociedad.

Por último, debemos referirnos al mito de la “indefensión” que se basa en la percepción de la vulnerabilidad de las personas debido a su dependencia de otras para su quehacer diario, en el caso de que el agresor sea su cuidador, añade la coartada de que éste se encuentra en una situación de estrés provocado por esa

¹⁹⁴ Iglesias García, María Teresa y otros. op. cit. p. 15.

dependencia y las atenciones que debe prestarle, la cual le lleva a tener reacciones agresivas contra la víctima, que en cualquier otro momento no las hubiera tenido.

2.5. Factores de riesgo en mujeres con discapacidades más severas.

Siguiendo los más recientes trabajos sobre discapacidad intelectual o trastornos mentales como factor de riesgo¹⁹⁵, no desde la óptica del posible agresor, sino como víctima del delito, debemos señalar que las personas con este tipo de patologías pueden ver afectada su habilidad para percibir las situaciones de riesgo y protegerse adecuadamente, siendo por tanto, más propensos a sufrir casos de violencia. Este tipo de diversidad funcional conlleva estereotipos, prejuicios y propensión a la discriminación, más aún cuando estamos hablando de etiquetas sociales negativas y que generan rechazo, circunstancia que afecta no sólo a su entorno social, sino muy especialmente a la visión que de sí mismo tiene la persona y la capacidad de asumir determinadas conductas violentas.

En esa línea, y quizás para aclarar falsos mitos de este colectivo, es necesario señalar que la cifra de violencia grave atribuible a persona con trastorno mental oscila entre el 2 y el 5 %, pero sin embargo, su victimización es entre dos y cuatro veces superior a la de la población general. Junto con ello, y no existiendo investigaciones en profundidad respecto de la

¹⁹⁵ Entre ellos, y principal, el de Enrique Echeburúa Odriozola y otros autores sobre “Trastornos mentales como factor de riesgo de victimización violenta”, publicado en la revista *Behavioral Psychology*. Vol. 19, n.º 2, 2011, pp. 421-438.

prevalencia de diferentes tipos de violencia en función de los distintos trastornos, se entiende que la mayor gravedad del mismo es un factor vinculado a un riesgo de victimización más elevado¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Echeburúa Odriozola, Enrique y otros. “Trastornos mentales como factor de riesgo de victimización violenta”. *Revista Behavioral Psychology*. Vol. 19, n.º 2, 2011. p. 428.

3. Igualdad como elemento determinante de las políticas sociales.

3.1. El principio de igualdad en relación a las políticas de género.

Como hemos tenido ocasión de analizar, nuestra actual Constitución rompe con la tradición legislativa anterior, creando unos preceptos que, si bien no todos tienen la misma fuerza vinculante, sí que se conforma en una ley de leyes y origen de todo el posterior desarrollo normativo. En ese sentido, los artículos 1 y 2 de nuestra carta magna recogen los rasgos más destacados del régimen instaurado por la Constitución, sintetizando los principales rasgos del Derecho constitucional español vigente y, en consecuencia, de todo el resto del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 1.1 configura a España como un “Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Esa declaración de intenciones esconde gran parte del sentido, de la extensión y los límites que nos hemos marcado, tanto los ciudadanos como nuestros gobernantes. Cuando se habla de Estado social, no es sólo un poder regulador, sino también gestor y distribuidor. Este concepto social viene de la Ley Fundamental de Bonn, que es la

primera Constitución que lo consagra, y con él se pretende una amplia intervención de los poderes públicos para arbitrar y corregir las situaciones de desventaja o desigualdad que pueden generarse. Por lo tanto, lo social no sólo puede ceñirse a la tradicional educación, sanidad o seguridad social, sino que necesariamente se ve ampliado a muchos otros ámbitos, que interactúan en la esfera más personal del individuo.

Cuando el constituyente proclama a la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento jurídico, es una contundente respuesta a los regímenes totalitarios, pero también, subraya su condición de supraprincipios jurídicos. De ese modo, el Tribunal Constitucional ha indicado que la referencia a estos valores es la más acabada expresión del contenido material del Estado de Derecho, refiriéndose a la Constitución como orden de valores¹⁹⁷, y que toda actuación de los poderes públicos debe dirigirse a la consecución de esos principios constitucionales, garantizando dichos valores¹⁹⁸. De todos ellos, la igualdad resulta fundamental en nuestro presente estudio, puesto que la misma interfiere en la lucha contra la violencia de género, en el establecimiento de las políticas de género y en las medidas de

¹⁹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 25/1981, de fecha 14 de julio de 1981, STC n.º 8/1983, de fecha 18 de febrero de 1983 y STC n.º 35/1987, de fecha 18 de marzo de 1987, entre otras.

¹⁹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 18/1981, fecha 8 de junio de 1981, STC n.º 32/1985, de fecha 6 de marzo de 1985 y STC n.º 19/1988, de fecha 16 de febrero de 1988, entre otras.

fomento de las personas con discapacidad, es decir, colocamos a la igualdad en un rango central, que se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad, deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución proclama¹⁹⁹. Con esas expresiones, podemos concluir que la igualdad es un principio que impregna todo nuestro ordenamiento jurídico, partiendo de la propia carta magna.

Inicialmente la igualdad viene desarrollada en el artículo 14, al señalar que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Estamos frente a una aspiración del ser humano, con una fuerte tradición en el Derecho constitucional comparado, pero que en el ámbito español, sólo la Constitución de 1931 lo recogía en sus artículos 2 y 25. A partir de esto, el Tribunal Constitucional ha definido el principio de igualdad como la prohibición de toda diferencia de trato que carezca de una justificación objetiva y razonable, afirmando el carácter vinculante de este principio tanto para el

¹⁹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 8/1983, de fecha 18 de febrero de 1983, STC n.º 103/1983, de fecha 22 de noviembre de 1983 y STC n.º 8/1986, de fecha 21 de enero de 1986, entre otras.

legislador, como para los órganos aplicadores del Derecho y los particulares²⁰⁰.

Junto con ello, es preciso hacer referencia al artículo 10.1 CE, donde indica que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. Este artículo es la pieza angular de todo el sistema de derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución, entendiéndose como el punto de arranque para la existencia y reconocimiento de los demás derechos²⁰¹.

Lógicamente todos estos derechos inciden directamente en la necesidad de proteger a la mujer, frente a situaciones que vulneren su dignidad e igualdad, y bajando un grado más en nuestro análisis, intersecciona de una forma más profusa cuando intervienen otro tipo de discriminaciones, como pueden ser en colectivos especialmente vulnerables, como mujeres con discapacidad o inmigrantes. En ese punto, es donde debemos considerar que la dignidad humana no admite grados, siendo todos los seres humanos iguales, por el hecho de ser personas,

²⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 8/1981, de fecha 30 de marzo de 1981, STC n.º 10/1981, de fecha 6 de abril de 1981 y STC n.º 114/1987, de fecha 6 de julio de 1987, entre otras.

²⁰¹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 53/1985, de fecha 11 de abril de 1985.

sin que pueda devaluarse la dignidad del individuo o de grupos de personas.

Teniendo presente la situación de desigualdad que afecta a las mujeres, quebrando su propia dignidad como individuo, pero también, como grupo afectado por una determinada concepción social que se arrastra históricamente y que las sitúa en una posición de manifiesta inferioridad, es necesario relacionar este precepto con lo dicho por el artículo 9 de la Constitución, donde se indica que los poderes públicos promoverán las condiciones de igualdad del individuo y de los grupos para que la libertad e igualdad de todos sea real y efectiva, además de que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico²⁰². En definitiva, con ese artículo se desea remover los obstáculos que impiden o dificultan la participación de todos los individuos en la vida política, económica, cultural y social.

²⁰² Sentencia del Tribunal Constitucional nº. 16/1982, de 28 de abril de 1982: “...Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (artículos 9.1 y 117.1 CE). Por ello es indudable que sus preceptos son alegables ante los Tribunales (dejando al margen la oportunidad o pertinencia de cada alegación de cada precepto en cada caso), quienes, como todos los poderes públicos, están además vinculados al cumplimiento y respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución (artículo 53.1 CE), entre los que se cuentan, por supuesto, los contenidos en el artículo 24, cuya vulneración se cuestiona por el demandante en amparo...”.

De ese modo, llegamos a la conclusión de que el artículo 14 CE vincula, en función de lo preceptuado en el artículo 9 CE, a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos en su actuación²⁰³, no sólo impidiendo cualquier acto contrario a ese principio de igualdad y no discriminación, sino que a la vez, obliga a una actuación positiva y tendente a fijar los medios necesarios para que esos principios y valores constitucionales sean una realidad²⁰⁴. En esas acciones positivas, y como hemos visto en su capítulo oportuno, el legislador ha actuado principalmente a través de la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*²⁰⁵ y la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*²⁰⁶.

²⁰³ Goig Martínez, Juan Manuel. “El fundamento de los derechos en la Constitución Española. Especial consideración al tratamiento de la igualdad y la igualdad de género”. Fernández Santiago, Pedro y otros. *Violencia de género e igualdad*. Editorial Universitas: 2014. p. 53.

²⁰⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 216/1991, de fecha 14 de noviembre de 1991.

²⁰⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 59/2008, de fecha 14 de mayo de 2008: “La Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género tiene como finalidad principal prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; su pretensión así es la de proteger a la mujer en un ámbito en el que el legislador aprecia que sus bienes básicos (vida, integridad física y salud) y su libertad y dignidad mismas están insuficientemente protegidos. Su objetivo es también combatir el origen de un abominable tipo de violencia que se genera en un contexto de desigualdad y de hacerlo con distintas clases de medidas, entre ellas las penales”.

²⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 12/2008, de fecha 29 de enero de 2008: “Su finalidad es alcanzar la igualdad material, sustancial, entre ambos sexos. Para lograr este objetivo la Ley en sus diferentes artículos y disposiciones utiliza distintas técnicas, entre otras el recurso a acciones positivas y medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, la obligación de un equilibrio entre sexos a la hora de la presentación de

Por último, también debemos indicar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desarrollado toda una teoría jurisprudencial sobre esta cuestión, enlazando el principio de igualdad entre mujeres y hombres, como derecho fundamental, con situaciones jurídicas diversas. Como hemos visto, la igualdad como concepto sustantivo entraba en juego con otros elementos adjetivos²⁰⁷, que acaban entrelazándose para convertirse finalmente en derechos fundamentales.

candidaturas electorales, o la implantación de otras medidas formales de igualdad, predicables de ambos sexos”.

²⁰⁷ Freixes Sanjuán, Teresa. “La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Pastor Gosálbez, M^a Inmaculada y otras (coord.). *Integración Europea y género*. Tecnos: 2014. p. 26.

3.2. Relacionando igualdad, género y discapacidad.

Si hasta este punto habíamos visto las situaciones de desigualdad que se producen, por el mero hecho de ser mujer, el siguiente paso en nuestro análisis es abordar la realidad que viven las mujeres con discapacidad, las cuales se ven doblemente discriminadas por el hecho de ser mujer y por tener una discapacidad, a lo que se pueden unir situaciones de violencia de género.

Como ya hemos podido observar, el artículo 49 CE conforma los cimientos donde se asienta la protección de las personas con diversidad funcional, comprometiendo a los poderes públicos y a la sociedad en esta tarea. La Ley de Integración Social de los Minusválidos, orquestó en 1982 las pautas que debían seguirse en el terreno de la discapacidad²⁰⁸, siendo la primera norma específica que aborda este tema desde una perspectiva global, racionalizando y simplificando la dispersa e inconexa legislación existente hasta ese momento. Además constituye el punto de partida y referente normativo de la legislación autonómica y estatal, que se ha mantenido intacta hasta el año 2013.

²⁰⁸ Cuenca Gómez, Patricia. *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*. Editorial Cuadernos Democracia y Derechos Humanos: 2012. p. 105.

En la actualidad, y motivado por la entrada en vigor en nuestro ordenamiento jurídico de la *Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, es el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social* el que ha tenido que integrar y refundir varios textos legales de referencia en materia de discapacidad, como son la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de las Personas con Discapacidad*, la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad*, así como la *Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*.

Este Real Decreto, que analizaremos detenidamente con posterioridad, ha supuesto un avance cualitativo en la protección de las personas con discapacidad, incorporando conceptos muy actuales como igualdad, género o lucha contra la violencia de género, todo ello relacionado con la diversidad funcional. Así las cosas, y para complementar este apartado, es imprescindible vincular los derechos programáticos enunciados en el artículo 49 CE, con el principio de igualdad, este último como elemento

definidor de la noción de ciudadanía²⁰⁹, tal y como también sucede con el concepto de género. Siguiendo esa interpretación integral de la Constitución, debemos enlazar el ya estudiado artículo 49 con lo establecido en el artículo 9.2 CE, así como con la prohibición de discriminación del artículo 14 CE.

De esta forma, la discapacidad pasa de entenderse como un simple derecho programático, por el que se encomienda a los poderes públicos una determina actividad, a convertirse en un auténtico tránsito hacia la igualdad de oportunidades y no discriminación. Así, la problemática de la discapacidad no se analiza desde las limitaciones de las personas discapacitadas en sí mismas consideradas, sino desde la discapacidad de la sociedad para ajustarse a las diferencias que supone la discapacidad y para todos los ciudadanos²¹⁰.

Cuando estudiamos la discapacidad desde la óptica de la igualdad, descubrimos que se pasa del tradicional concepto asistencial, de rehabilitación o educativo, a una esfera de auténtica integración social, centrada en la igualdad de oportunidades y en la búsqueda de aquellos instrumentos que permitan remover los obstáculos que impidan o dificulten la

²⁰⁹ Entre otras muchas la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 12/2008, de 29 de enero de 2008.

²¹⁰ Garrido Pérez, Eva. “El tratamiento comunitario de la discapacidad desde su consideración como una anomalía social a la noción del derecho a la igualdad de oportunidades”. *Temas Laborales*, núm. 59: 2001. p. 173.

participación de todos los individuos en la vida política, económica, cultural y social.

La discriminación por causa de la discapacidad, es un concepto que se ha visto muy reforzado con la CDPD, en cuyo artículo 2 entiende la discriminación por motivos de discapacidad como “cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”, debiendo completar esta apartado con lo señalado en los artículos 25 y 26 CDPD sobre la obligación de que los Estados adopten las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud, habilitación y rehabilitación específica como consecuencia de su discapacidad²¹¹.

Por último, no cabe duda de que dentro de esa situación de doble discriminación que tienen las mujeres con discapacidad, podemos encontrarnos con un espacio mucho más complejo, como es el relativo a las mujeres con una grave discapacidad

²¹¹ Vidriales Fernández, Ruth y Araoz Sánchez-Dopico, Inés de. *Análisis de los desarrollos normativos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Ediciones Cinca: 2009. p. 58

física, intelectual o enfermedad mental, es decir, aquellas que son especialmente vulnerables y con una diversidad funcional visible. En ese punto, que no está ni tan siquiera en la agenda de las políticas legislativas de igualdad, encontramos un grupo de personas a las que casi se les niega su propia condición de mujer, y a partir de ahí, la discriminación es manifiesta en todos los estamentos de su vida. Hablar de discriminación múltiple o interseccionalidad múltiple, sería lo acertado para este colectivo, aunque buscando un término nuevo más acorde con la realidad que viven estas mujeres, podríamos acuñar el de “discriminación cronificada”.

Conforme determina la Organización Mundial de la Salud, lo crónico hace referencia a situaciones de larga duración y por lo general de progresión lenta. Además, cuando a una dolencia se le pone el adjetivo de crónico, intentamos resaltar que no es curable, salvo raras excepciones. Introducir ahora ese concepto de crónico en nuestro estudio, tiene todo su sentido, ya que responde a la necesidad de alertar sobre una nueva situación donde la mujer se ve afectada por múltiples posibles discriminaciones, ya sean estructurales o personales, que además tienen difícil solución, y donde sólo una actuación decidida y coordinada del Estado puede evitarlo. A estas mujeres con discapacidades graves, que ven afectados sus derechos básicos desde un punto de vista social, institucional o personal, se les hace llegar a participar de esa misma vulnerabilidad y

victimización, justificada por un mayor grado de impermeabilidad que las mujeres con otro tipo de discapacidades o sin ellas.

3.3. Igualdad, género y discapacidad desde una perspectiva interseccional.

3.3.1. Aproximación a una nueva forma de abordar la igualdad.

Como hemos podido analizar, la violencia de género implicado dos dimensiones, como son la igualdad y no discriminación, pero cuando se pone en relación violencia de género y discapacidad nos situamos en una esfera de doble discriminación, donde la incidencia del maltrato y el abuso de mujeres con discapacidad supera ampliamente a las que no poseen ninguna diversidad funcional. La violencia contra estas mujeres no debe entenderse sólo como un subconjunto de la violencia de género, sino que estamos ante una categoría interseccional relacionada con la violencia de género y aquella basada en la discapacidad. La confluencia de ambos factores da lugar a un riesgo extremadamente alto de violencia, en términos generales, experimentando una gama más amplia que el resto de mujeres.

Es decir, este colectivo comparte las barreras que cualquier otra mujer tiene que hacer frente para escapar o acabar

con la violencia²¹², pero además, tienen otras que afectan específicamente a su condición de discapacitada, como son el aumento de su dependencia respecto del maltratador; mayores dificultades a la hora de acceder a la información necesaria; miedo a ser institucionalizada o ingresada en un centro de atención ante la falta de recursos económicos por la Administración para garantizar su autonomía personal; temor a no ser creída, muy especialmente en determinadas discapacidades como intelectuales o enfermos mentales; interiorización más fuerte de que la violencia contra ella es en muchas ocasiones el precio que debe pagar por la asistencia y los problemas que acarrea su discapacidad para los asistentes personales, familiares o pareja.

El hecho de que se reivindique el carácter autónomo de la violencia de género en mujeres con discapacidad, sustrayéndolo de un simple subgrupo a analizar dentro de la generalidad, no pretende convertirse en fuente de discrepancias o celos de quienes llevan años trabajando la igualdad y el género, sino que se plantea desde una posición de complementariedad. Con la perspectiva que vamos a introducir en este momento, lo que se busca es una revisión del movimiento antidiscriminatorio, que en sus inicios había configurado su trabajo sobre la base de un determinado perfil de mujer. Como indican muchos autores, la

²¹² Dependencia emocional, problemas financieros, estigmatización, miedo a perder a los hijos, desatención institucional o miedo a que se incremente la violencia entre otros muchos.

interseccionalidad de género representa reconocer que las políticas públicas de igualdad no pueden ignorar la heterogeneidad que supone el grupo de las mujeres²¹³, donde influyen cuestiones como orientación sexual, raza, clase social, religión, discapacidad o cualquier otra circunstancia.

3.3.2. Incorporación de la interseccionalidad al debate de género y discapacidad.

3.3.2.1. Configuración de la interseccionalidad en materia de igualdad.

Como hemos comentado, la interseccionalidad fue revisada e introducida al debate sobre igualdad y género por el movimiento de los derechos civiles de EE.UU., después de que las mujeres afroamericanas criticaran la visión homogénea que se daba de la mujer, sin afrontar otro tipo de desigualdades que podían afectarles. Esta nueva corriente fue conocida como “feminismo periférico” o “feminismo de frontera”.

Lo que se buscaba era abordar la conexión que puede existir entre el género y otras posibles desigualdades, haciendo referencia a la denominada interseccionalidad, como elemento

²¹³ Barrére Unzueta, M^a Ángeles. “La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas”. R.V.A.F. núm. 87-88/2010. p. 251.

de relación entre el género y otras desigualdades. A partir de ahí, nuestro estudio ampliará y adaptará esta corriente científica a la situación que tienen las mujeres con discapacidad. Este término se encuentra actualmente en el centro de la teoría política de género, tal y como ha ido surgiendo en revistas académicas como *European Journal of Women's Studies*, *Feminist Review* y *Gender and Politics*²¹⁴. La interseccionalidad ha sido incorporada a la investigación social y política, para destacar la interacción simultánea de múltiples diferencias humanas según género, raza, religión, edad, discapacidad o condiciones de salud, y siguiendo las afirmaciones de Leslie McCall²¹⁵, una de las principales teóricas de la interseccionalidad, su incorporación ha sido importantísima para la sociología, ya que antes de su desarrollo había poca investigación en relación directa con las experiencias de la gente que es objeto de múltiples formas de subordinación dentro de la sociedad²¹⁶. Para McCall interseccionalidad se refiere a estudios cuyas perspectivas rechazan la separación de categorías analíticas y de identidades, consiguiendo hacer que el análisis abarque las varias dimensiones de la vida social.

²¹⁴ Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke. "La "interseccionalidad" del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23: 2010. p. 12.

²¹⁵ Leslie McCall es profesora de sociología y política social en la Universidad de Wisconsin-Madison. Su investigación más destacada incluye un examen de la cobertura mediática de la desigualdad de la década de 1980 hasta la actualidad.

²¹⁶ McCall, Leslie. "The Complexity of Intersectionality". *Journal of Women, Culture and Society*, nº 3: 2005. p. 1771.

Fue la abogada afro-americana Kimberlé Crenshaw²¹⁷ la primera que plantea la definición de interseccionalidad para referirse a las diversas formas en las que la raza y el género interactúan para dar forma a las dimensiones múltiples de este tipo de discriminación y desigualdad²¹⁸. La interseccionalidad no era un concepto nuevo, pero esta abogada consigue redibujarlo y plasmarlo en la Conferencia Mundial contra el Racismo en Sudáfrica en 2001, a partir de la cual, empieza a ser ampliamente aceptada por la comunidad científica. En esa Conferencia, afirma que el racismo no tenía los mismos efectos en los hombres que en las mujeres negras, y así mismo, éstas tampoco vivían del mismo modo el sexismo de las mujeres blancas. Es decir, riesgo múltiple y opresiones entrelazadas, son los dos marcos conceptuales que sustentan la teoría desarrollada por esta experta. Como podemos pensar, esta posición valiente y pionera a la hora de abordar las desigualdades tuvo inicialmente detractores, tanto del campo del feminismo como del antirracismo, puesto que todos ellos parecía que veían en esta teoría una forma de dividir la defensa de sus causas.

²¹⁷ Kimberlé Williams Crenshaw es una profesora estadounidense en el campo de la teoría crítica de la raza, y profesora de la Facultad de Derecho de UCLA y la Escuela de Derecho de Columbia, donde se especializa en temas de raza y género. Introdujo la teoría de la interseccionalidad en la década de 1980.

²¹⁸ Resulta interesante en este apartado hacer referencia al trabajo de Crenshaw titulado *Mapeando los Márgenes: Interseccionalidad. Políticas de Indetidad y Violencia contra Mujeres de Color*.

A pesar de las críticas iniciales, la interseccionalidad ha acabado de imponerse, no sólo en el discurso de la discriminación por motivos raciales, sino en el resto de ocasiones donde interactúan otros derechos. La interseccionalidad viene a demostrar que los diferentes rasgos socio-culturales provocan categorías de experiencia encasilladas, pero la incidencia de cada uno de ellos, está relacionada con y dentro de las brechas de opresiones intersecantes. Había categorías como la raza y el género que interseccionaban e influían en la vida de las personas, según el análisis inicial de Crenshaw, pero además, el estudio de esas realidades no podía realizarse como una mera suma de desigualdades, puesto que estudiar separadamente estas situaciones, supone desgranar la complejidad de la realidad que rodea a la mujer.

Crenshaw distingue entre interseccionalidad estructural e interseccionalidad política, siendo la primera aquella que hace referencia a las desigualdades desde la experiencia personal de los ciudadanos, es decir, comprende la experiencia directa que tienen las personas de cómo las intersecciones entre diferentes desigualdades pueden afectar estructuralmente sus oportunidades económicas, políticas y sociales, creando desventajas para sujetos que se encuentran en el punto de intersección. Por su parte, la interseccionalidad política se centra en las acciones y estrategias que se adoptan para luchar contra

estas desigualdades y sus intersecciones, donde se valora la importancia que tienen las intersecciones a la hora de enfocar las políticas gubernamentales y los movimientos sociales, cuyas decisiones, en muchas ocasiones, pueden conllevar la discriminación de determinados colectivos de mujeres que no se ven suficientemente representadas por concretas políticas de género.

Siguiendo esa línea argumental, y puesto que tiene mayor interés para nuestro estudio, nos centraremos en la interseccionalidad política, haciendo referencia a las situaciones de conflicto que se generan cuando no se presta suficiente atención a las personas que se encuentran en el punto de intersección entre distintas desigualdades. Por ello, desde distintos ámbitos se aboga por superar un estudio unitario o múltiple de las mismas, para llegar a un enfoque interseccional. Este nuevo análisis supone un cambio cualitativo con respecto al pensamiento donde se analizan las desigualdades desde un enfoque unitario, con un solo eje de desigualdad, e incluso respecto del enfoque múltiple, donde se abordan varios elementos pero como fenómenos paralelos. Con la interseccionalidad se consideran diversos factores, que se afectan entre sí, donde cada uno agrega su peso a la carga general de la desigualdad y lo fundamental es reconocer el punto donde se cruzan estos derechos.

3.3.2.2. Interseccionalidad entre mujer, igualdad y discapacidad.

Enlazando todo esto con nuestro estudio sobre mujeres con discapacidad, debemos seguir las reflexiones de la propia Crenshaw, cuando subraya que mientras la intersección de raza, género y clase constituyen los elementos primarios de la experiencia de muchas mujeres negras y latinas, esto sólo es uno de los múltiples enfoques que puede darse a este análisis de la igualdad, entendiendo que hay otros sitios donde las estructuras pueden cruzarse²¹⁹, como las mujeres inmigrantes o con discapacidad, entre otros muchos elementos de desigualdad. Es decir, Crenshaw abre el debate de la intersección con cualquier otra circunstancia discriminatoria y que pueda incidir en la mujer.

Sobre la discapacidad, tanto en hombres como mujeres, hay que subrayar que la falta de respeto a su personalidad y la discriminación contra el colectivo por razón de su diversidad física o mental es un acto de violencia en sí mismo y genera una intensa frustración en la persona que experimenta esa situación. Cuando añadimos el eje de género, en ese acto de interseccionalidad, el grado de discriminación y violencia

²¹⁹ Crenshaw, Kimberle. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color". *Stanford Law Review* 43 (6). p. 1243.

perpetrado contra las mujeres con discapacidad se convierte en algo insoportable e intolerable.

Planteado así el debate, queda claro que la violencia contra la mujer con diversidad funcional es parte de una cuestión más específica de la violencia contra las personas con discapacidad en general, e incluye la violencia realizada por la fuerza física, la coacción jurídica, la coerción económica, la intimidación, manipulación psicológica, así como el engaño y la desinformación. A partir de ahí, y aceptado a nivel internacional, las siguientes acciones y actitudes constituyen violencia contra las mujeres con discapacidad:

- El aislamiento forzado, el confinamiento y ser ocultada en casa.
- Administración forzada y coercitiva de psicofármacos o poner drogas en los alimentos.
- Institucionalización forzada y coercitiva.
- Retención y aislamiento en instituciones.
- La creación de situaciones de pretexto en las que la mujer aparece como violencia o incompetente, a fin de justificar la institucionalización y privación de la capacidad jurídica.
- Etiquetar la ira y la autoafirmación de las mujeres como una conducta que es “mentalmente enferma y peligrosa”.

- Retener medicamentos que la persona utiliza de manera voluntaria, ayudas médicas o para la movilidad o equipos de comunicación.
- La negación de necesidades y la negligencia intencionada.
- Amenazas de negligencia contra niños o mascotas.
- Abuso verbal y ridiculización.
- Abuso físico o la amenaza del mismo.
- Abandono a situaciones de malestar físico o situaciones embarazosas durante largos períodos de tiempo.
- Amenaza de abandono.
- Violaciones de la vida privada.
- Ser ignoradas.
- Abuso económico.
- Restricciones, registros corporales y aislamiento que reproducen el trauma de la violación.
- Violación por parte del personal y otros compañeros/residentes en las instituciones.
- Aborto forzado.
- Esterilización forzada.

Las políticas europeas han caminado hacia el reconocimiento de la interseccionalidad del género con otras desigualdades, habiéndose institucionalizado a medida que la UE ha ido ampliando su agenda de igualdad a otras situaciones de desventaja. A pesar de esta realidad marcada a nivel

comunitario, así como la irrupción de toda una serie de nuevas realidades más latentes y visibles como la migración, la discapacidad o las personas mayores y dependientes, esto no ha provocado por el momento una verdadera concienciación sobre la necesidad de conformar un discurso interseccional sobre las políticas de género en España.

Las referencias que podemos encontrar en la legislación nacional se encuentran totalmente diseminadas en distintas normas, algunas de ellas relacionadas con la violencia de género y su relación con el estatus de inmigrante, la edad, la discapacidad o los colectivos especialmente vulnerables. No es hasta la aprobación de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*²²⁰, cuando tímidamente se comienza a tomar conciencia de la interseccionalidad y la posible concurrencia de supuestos de doble discriminación, tanto en los casos de mujeres migrantes como en discapacitadas, modificándose levemente la política española a este respecto, pero en cualquier caso, sin profundizar seriamente en un enfoque claro sobre la materia.

En el caso de la violencia de género y la discapacidad, debemos concluir que pese a lo señalado en la CDPD, sobre el hecho de que “las mujeres con discapacidad suelen estar

²²⁰ Influida evidentemente del legislador comunitario y las Directivas europeas de no discriminación 2000/78 y 2000/43.

expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abusos, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”, algo que aparece tímidamente reflejado en la Ley General de la Discapacidad de 2013, ya que en nuestro país no existía todavía una verdadera conciencia sobre esta problemática. Carecemos por el momento de suficientes datos oficiales contrastados sobre denuncias presentadas por mujeres con discapacidad, ni sobre el hecho de cuántas han adquirido una discapacidad a causa de esa violencia, base fundamental para abordar un enfoque interseccional del problema. Ese déficit de información sobre el problema, provocó que el Comité de Naciones Unidas recomendara a España tener más en cuenta a las mujeres con discapacidad en los programas y políticas públicas sobre la prevención de la violencia de género, particularmente para asegurar el acceso a un sistema de respuesta “eficaz e integrado”. En esa línea, también el CERMI ha solicitado en reiteradas ocasiones que se desarrollen estudios específicos sobre violencia y mujeres con discapacidad, que se incorpore la discapacidad en el informe anual sobre prevención y lucha contra la violencia de género, y que se promueva una formación adecuada de todos los profesionales implicados tanto en la violencia de género como en la discapacidad.

3.4. Transversalización en las políticas sociales.

3.4.1. Configuración de la transversalización de género.

Como hemos introducido en el apartado relativo a la violencia de género en la esfera internacional, el concepto de mainstreaming aparece, por primera vez, en los resultados de la III Conferencia Mundial de las Mujeres, celebrada en Naironi en 1985. Se plantea la necesidad de integrar los valores de las mujeres en los trabajos de desarrollo, así como la necesidad de implicar a los Gobiernos para que tuvieran en cuenta las cualidades de las mujeres a la hora de diseñar políticas, planes, declaraciones, objetivos, programas y otros documentos significativos. Partiendo de ahí, no es hasta la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas, celebrada en Pekín en 1995, donde la gender mainstreaming o transversalización de género fue asumida en las políticas internacionales. Con la Plataforma para la Acción de Beijing de 1995 muchos países empezaron a asumir el mainstreaming en sus planes nacionales, aunque verdaderamente en nuestro país no tuvo una importancia significativa hasta unos años después.

En el contexto de la Unión Europea, y como ya hemos apuntado, el Tratado de Ámsterdam incorpora en su artículo 2 y 3 la necesidad de potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, eliminando las desigualdades en todas las actividades que

desarrolla para cumplir con sus objetivos de tratar de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres. A partir de ahí, en 1998 se elaboró en Estrasburgo el *Informe sobre el mainstreaming de género*, donde se realiza un estudio en profundidad de la transversalización y las principales políticas en igualdad. Por último, con la aprobación del Tratado de Lisboa se le da una nueva redacción a esta cuestión, planteándose en su artículo 3 que la UE tiene como finalidad promover sus valores, donde se incluye la igualdad entre hombres y mujeres. En este punto es necesario realizar una puntualización, puesto que la literalidad de ese precepto podría entenderse como un retroceso en la fuerza dispositiva de la igualdad entre mujeres y hombres, tal y como inicialmente venía fijada en el Tratado de Ámsterdam. Sin embargo, y como acertadamente se resuelve por algunos autores, esta norma debe interpretarse en su conjunto y con una perspectiva integral del ordenamiento jurídico comunitario²²¹. A partir de ahí, no cabe duda sobre el interés fundamental de la Unión Europea por mantener y seguir impulsando estas políticas a nivel legal y jurisprudencial.

Conforme al citado Informe de Estrasburgo, se entiende por *mainstreaming de género* como “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de

²²¹ Freixes Sanjuán, Teresa. op. cit. pp. 23-24.

género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”. Con esa definición, podemos ver que las estrategias de igualdad de género, a partir del mainstreaming, deben plantearse en tres tipos de acciones, como son la de reparar, adaptar a la medida y transformar. Por “reparar” se entienden las medidas dirigidas a establecer la igualdad formal entre hombres y mujeres, como la legislación de igualdad de trato y los mecanismos que garanticen el cumplimiento de la ley. La segunda estrategia consiste en “adaptar a la medida”, ya que en muchas ocasiones será necesario fijar medidas y servicios específicos para conseguir esa igualdad, es decir, acciones positivas para alcanzar esa meta. Por último, cuando se habla de “transformar” se hace referencia a la necesidad de impulsar una transformación de las instituciones o de las organizaciones para alcanzar la igualdad de género²²².

Esta definición que hemos dado del Grupo de expertos del Consejo de Europa, determina cinco elementos clave en la estrategia del mainstreaming de género²²³, como son: a) Un cambio en el concepto de igualdad de género, donde se incluya no solamente una igualdad formal en derecho, sino también de

²²² *Manual para la perspectiva de género*. Comisión Europea. p. 11

²²³ Lombardo, Emanuela. “El mainstreaming de género en la Unión Europea”. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. vol. 10-15: Mayo-diciembre 2003. p. 7.

hecho; b) La incorporación de la perspectiva de género en la agenda política general; c) La inclusión y participación de las mujeres en instituciones y procesos de toma de decisiones; d) La prioridad dada a las políticas de igualdad de género y a las que tienen especial relevancia para las mujeres; e) Un cambio en las culturas institucionales y organizativas.

Con toda esta exposición, queda claro que el concepto de mainstreaming se ha ido abriendo camino en la agenda internacional, pero podría decirse que los Gobiernos han quedado en un estadio intermedio, donde formalmente se legisla y regula bajo el paraguas marcado por esas políticas de igualdad, pero sin querer abordar una verdadera transformación de las estructuras e instituciones preestablecidas. Las meras referencias legislativas no cambian las situaciones de desigualdad existentes, y en ese punto, es donde debemos seguir avanzando en el camino de la consolidación efectiva de la igualdad.

Como hemos dicho, esta corriente doctrinal se introduce en el ordenamiento jurídico español a partir de la *Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto del género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno*, y muy especialmente, con la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*, donde se pretende integrar el principio de igualdad y la perspectiva de género en todo el ordenamiento jurídico y las

políticas públicas españolas. Con la transversalización se subraya la necesidad de influir en todas las metodologías, análisis, políticas y planificaciones desde una perspectiva de género²²⁴, integrando las cuestiones de igualdad de género en todas las acciones públicas. Así, dejan de ser temas marginales o asociadas a concretas políticas sociales tradicionales, para conformarse en una estrategia complementaria y que debe ser observada en toda la política de un Estado. A partir de ahí, se entiende el ordenamiento jurídico como un todo, donde el género se analiza y estudia en sus más variadas facetas, para evitar con ello, que políticas más alejadas de esa dimensión puedan verse afectadas por procesos indirectos de desigualdad. Se quiere, en definitiva, superar la idea tradicional de neutralidad de las políticas públicas, puesto que la misma supone reproducir la situación de desigualdad de la estructura social sobre la que se asientan²²⁵.

Como hemos podido observar, la transversalización de la dimensión de género se ha convertido en un elemento conceptual de primer orden a nivel internacional, con el que se explicitan y organizan las políticas de desarrollo y cooperación. Así, la CDPD impulsa ese carácter transversal, en relación a la igualdad y el colectivo de personas con discapacidad, lo que ha

²²⁴ López Méndez, Irene (coord.). *Género y políticas de cohesión social: conceptos y experiencias de transversalización*. FIIAPP: 2007. p. 5.

²²⁵ Martín Cano, María del Carmen. Ley de Dependencia: una mirada con perspectiva de género. *Documentos de Trabajo Social*, núm. 48: 2010. p. 87.

permitido que nuestro legislador avance en ese concepto, cuya fuerza expansiva ha ido alcanzando todas las ramas del Derecho²²⁶, siempre sobre la base del respeto a la dignidad de la persona, la autonomía, accesibilidad, igualdad y no discriminación de todos los ciudadanos, así como participación e inclusión efectiva.

3.4.2. Aspectos concretos de la discapacidad en las medidas integrales contra la violencia de género.

Como ya hemos anticipado, son pocas las referencias sobre las mujeres con discapacidad que aparecen en la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Protección Integral contra la Violencia de Género*, mucho menores si hablamos de personas legalmente consideradas como dependientes, donde el déficit redactor es absoluto. En este punto, sólo vamos a realizar un breve repaso de los aspectos generales en los que la discapacidad, a través de la interseccionalidad o la transversalización, ha podido influir en las políticas de igualdad y de protección a las mujeres víctimas de violencia de género.

Siguiendo esa estructura, la primera de las referencias genéricas que podemos resaltar de la LOVG la encontramos en

²²⁶ García Garnica, M^a del Carmen. *Estudios sobre dependencia y discapacidad*. Editorial Thomson Reuters-Aranzadi. p. 36.

su artículo 17, donde con una extraordinaria amplitud, afirma que “todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley”. Centrándonos más en el plano normativo, y sobre este concreto colectivo de mujeres, encontramos una referencia más específica en el artículo 3 de la LOVG, donde establece que las campañas de información y sensibilización contra esta forma de violencia se realizarán de manera que se garantice el acceso a las mismas de las personas con discapacidad. Hablamos aquí de los planes nacionales de sensibilización y prevención de la violencia de género, y muy enlazado con ese derecho a la información, debemos referirnos al artículo 18.2 de la LOVG donde se concreta una especial protección a las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, afirmando que tendrán acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes, información que se ofrecerá en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, tales como lengua de signos u otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos²²⁷.

²²⁷ En ese ámbito de la información y su accesibilidad, debemos indicar que desde enero de 2015 el teléfono 016 es accesible para mujeres maltratadas con discapacidad auditiva. La plataforma SVisual, permite esta comunicación a través de la web del 016, que garantiza que las personas sordas puedan comunicarse sin barreras por teléfono.

Se trata de un avance cualitativo respecto del reconocimiento de los derechos de las mujeres discapacitadas víctimas de violencia de género, algo que quizás en la práctica necesita todavía de un cierto tiempo para su consolidación efectiva, pero con ello no podemos olvidar que dentro de la discapacidad no sólo existe aquella que tiene problemas auditivos o deficiencias visuales, que es verdaderamente a la que va destinada esta concreta garantía, sino que el colectivo de personas discapacitadas es mucho más amplio y heterogéneo.

A ese respecto, debemos señalar que la fuerte y encomiable presión organizativa de estos colectivos de personas con discapacidad visual o auditiva, mucho mayor que la de las personas con discapacidad intelectual y los enfermos mentales, ha provocado que en la práctica sea más complicado que se plantee la posibilidad de establecer unas campañas específicas y comprensibles para ese colectivo, el cual no debe considerarse como asexual²²⁸, y que de igual forma o en mayor grado, puede ser objeto este tipo de violencia. Parece que en muchas ocasiones el legislador se olvida de todo el abanico de

²²⁸ A este respecto, podemos señalar la guía editada por Feaps-Comunitat Valenciana en mayo de 2015, donde se busca potenciar una educación afectivo-sexual entre los discapacitados intelectuales no sólo centrada en la prevención del abuso, sino focalizada, especialmente, en defender el derecho de estas personas a una vida afectiva y sexual plena, saludable y satisfactoria. En el mismo sentido, el manual editado por Feaps-Canaria en junio de 2015, que bajo el título *Sexualidades Diversas*, se plantea como una guía para hacer visible que las personas con discapacidad intelectual también tienen sexualidad diversa, al igual que el resto de individuos que conforman este colectivo.

discapacidades existentes y lo complejo del sector, centrándose en aquellas que son más “recuperables”, descartando otras, como las enfermedades mentales o la discapacidad intelectual.

Pasando a otro punto, debemos hablar de las ayudas económicas establecidas en la LOVG, donde tres son las cuestiones que podemos resaltar en relación al colectivo de mujeres con discapacidad. Por un lado, los apartados 2 y 4 del artículo 27 incrementan el importe de las ayudas de pago único a favor de las víctimas de la violencia de género que carezcan de rentas superiores al 75% del SMI, pasando del supuesto general de seis meses a doce, y para los casos en que la víctima tenga responsabilidades familiares, se aumentaría de dieciocho a veinticuatro.

Otra de las mejoras de los derechos económicos la encontramos en el *Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011*, que entró en vigor el 12 de mayo de 2011,

declarando la compatibilidad entre las ayudas económicas que perciben las personas que han sido víctimas de violencia de género con las pensiones de invalidez y de jubilación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Además, y como hemos visto anteriormente, debemos de señalar que la ayuda económica por cuidador no profesional que se percibe con la Ley de Dependencia es compatible con la ayuda a la víctima de violencia de género, puesto que no tienen análoga naturaleza o finalidad, como podría suceder respecto del complemento de gran invalidez o la asignación económica por hija/o a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%.

En tercer lugar, haremos referencia al artículo 28 y el derecho de acceso prioritario a viviendas protegidas y residencias públicas de las mujeres mayores víctimas de violencia de género, lo que de alguna manera entraría dentro del espectro de los dependientes, aunque de una forma muy limitada y poco efectiva para la naturaleza y necesidades de estas personas. Parece que aquí el legislador habla más de personas mayores independientes, que de una verdadera garantía que cubra las necesidades primarias de las personas dependientes, la cual sería mucho más compleja que la simple referencia que hemos indicado.

Sobre los planes de colaboración entre las administraciones implicadas, englobados en el Título III de la LOVG, existe una referencia a la especial atención que deberá prestarse en esas actuaciones y protocolos a las mujeres que se encuentren en situación de exclusión social o con discapacidad. De esta forma, los poderes públicos cuando elaboran los planes de colaboración en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género entre las administraciones sanitarias, de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los servicios sociales y organismos de igualdad, tendrían que velar por adaptar esos instrumentos y sus protocolos a las necesidades de los colectivos de mujeres que reúnan dicho perfil.

En ese sentido, podemos poner como ejemplo la *Guía y Manual de Valoración Integral Forense de la Violencia de Género y Doméstica*, elaborado por el Ministerio de Justicia, donde entre sus cinco ejes de actuación se establece un apartado concreto o eje 5 de “valoraciones específicas”, donde se analizará la posible concurrencia en la víctima de la condición de persona especialmente vulnerable con dependencia o discapacidad. También, dentro de esos instrumentos, y en el ámbito concreto de la Justicia, la LOVG dota de una importancia fundamental la formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses, haciendo especial referencia en el artículo

47 a la idoneidad de introducir en los cursos de formación de estos profesionales el enfoque de la discapacidad de las víctimas.

Una cuestión importante, y que ampliaremos en su momento, es el hecho de que la legislación autonómica en este ámbito puede estar sirviendo para paliar ciertas lagunas o completar la protección a determinados colectivos. De ese modo, todas las Comunidades Autónomas han regulado normas específicas sobre igualdad entre hombres y mujeres, y en muchos casos, se está reforzando la protección de mujeres especialmente vulnerables, como son las que poseen una discapacidad o son inmigrantes. Parece que se da la paradoja de que las especificidades o mejoras de la ley se configuran a través de la legislación autonómica, para posteriormente influir en la nacional, dándole una visión con mayor perspectiva.

3.4.3. Aspectos concretos de la igualdad o la violencia de género en la legislación sobre discapacidad.

3.4.3.1. Impacto de la igualdad o la violencia de género en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

El *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, norma básica y de reciente redacción sobre la discapacidad, tiene referencias importantes sobre las políticas de igualdad y el análisis de múltiples discriminaciones²²⁹, aunque no ha sido todo lo ambiciosa que hubiera sido deseable, nutriéndose principalmente de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyas aportaciones, son las que verdaderamente le dota de mayor innovación y atractivo jurídico. En cualquier caso, hay que resaltar que conecta discapacidad y género; se plantea la existencia de discriminaciones múltiples; se habla de situaciones de mayor vulnerabilidad y acciones positivas para la intersección de ambas; refiere aspectos genéricos en la lucha contra la violencia de género; y persigue involucrar a las

²²⁹ A este respecto podemos citar el informe presentado ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad por el Grupo Investigador Multidisciplinar en Violencia de Género de la Universitat de València, en fecha 12 de abril de 2013, donde resaltaba la necesidad de dar entrada en la futura Ley General de aspectos concretos sobre mujer, discapacidad o violencia de género. Disponible en: <http://www.uv.es/genero>.

administraciones públicas en todas estas políticas de acción positiva, todo ello, desde un punto de vista genérico y programático, pero ante el que debemos estar esperanzados.

El derecho a la igualdad de oportunidades y de trato está vigente en todo el Real Decreto, como objetivo primigenio de la ley, donde en su artículo 1 se garantiza “el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación”, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la CDPD.

A partir de esa referencia, y en materia de igualdad, el artículo 7.4 involucra a las administraciones públicas en la protección, de manera singularmente intensa, de aquellas personas o grupos de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas, niños y mujeres con discapacidad, mayores con discapacidad, mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, personas con pluridiscapacidad u otras personas con discapacidad integrantes de minorías. Aunque sea una base inicial, está claro que se trata

de un avance sobre la interseccionalidad y la transversalización de la igualdad entre hombres y mujeres, la discapacidad y la violencia de género. En esa línea de mayor protección de determinados colectivos de personas con discapacidad, el artículo 67 insta a los poderes públicos a adoptar medidas de acción positiva en beneficio de aquellas personas con discapacidad susceptibles de ser objeto de un mayor grado de discriminación, incluida la discriminación múltiple, o de un menor grado de igualdad de oportunidades, como son las mujeres, los niños y niñas, así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el medio rural. Es evidente que el legislador comienza a tomar conciencia sobre esa discriminación múltiple que hemos analizado, impulsando medidas para actuar en la intersección de ambos derechos, pero hubiera sido recomendable incluir en este apartado a las personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental o dependientes, por cuanto también requieren de mayor apoyo para el ejercicio de su autonomía o para la toma libre de decisiones, dentro de esa visión múltiple de las discriminaciones.

Respecto de las actividades a desplegar por el Observatorio Estatal de la Discapacidad, que se encarga de la recopilación, sistematización, actualización, generación de información y difusión relacionada con el ámbito de la discapacidad, manifiesta que en el informe anual a elevar al

Consejo Nacional de la Discapacidad, se hará especial atención al género. Como le atribuye la propia norma, este Observatorio y sus actuaciones se configurarán como instrumento de promoción y orientación de las políticas públicas, por lo que de llevarse a cabo lo previsto en la norma, empezaremos a encontrar esa información sobre discapacidad y género que hasta este momento no disponíamos, y que ahora comienza a aparecer.

En resumen, se están sentando las bases para el reconocimiento de otras realidades y la visión múltiple de la discriminación, atendiendo a factores como la interseccionalidad o la transversalización, pero como hemos dicho anteriormente, falta dar ese paso decisivo para transformar las estructuras y las políticas de un modo efectivo. Falta pasar de la retórica a los hechos concretos.

3.4.3.2. Impacto de la igualdad o la violencia de género en la Ley de Dependencia.

La ley de dependencia es un claro ejemplo de mantenimiento de las formas tradicionales en la política legislativa, donde la aplicación de las políticas de interseccionalidad o de transversalización del género resultan completamente nulas, y todo ello, a pesar de que está tratando

un tema como el cuidado de personas, el cual generalmente ha sido asumido por el rol histórico de la mujer y ello ha provocado un profundo debate sobre la persistencia de la desigualdad de género en ese ámbito de actuación. Así, y coincidiendo parcialmente con esa postura crítica, es innegable los beneficios que ha aportado esta ley. Quizás apartándonos un poco del enfoque maximalista de un determinado sector doctrinal²³⁰, creemos que no se puede negar que la Ley de Dependencia supone un reconocimiento efectivo del valor que ha tenido la mujer como elemento de cohesión de las familias y en la atención de las personas dependientes, lo que se ha denominado como apoyo informal, consistente en el cuidado que se dispensa de manera altruista a las personas necesitadas, principalmente por su entorno familiar. Un avance que se vio reforzado por determinadas acciones positivas, como fue el incluir a los cuidadores no profesionales como cotizantes de la Seguridad Social, algo que los recortes suprimieron.

Si buscamos las razones por las que se produce este reconocimiento en la Ley de Dependencia, es evidente que las mismas debemos encontrarlas en el cambio drástico de los roles hombre y mujer, la sustitución del modelo nuclear de familia, y

²³⁰ “...el cuidador se puede considerar como una forma o instrumento de dominación contra la mujer, por tanto, puede ser calificado de perverso. Y, ni qué duda cabe, cualquier perversión del cuidado conducirá irrevocablemente a una “cultura de la violencia”. Arnau Ripollés, María Soledad. *El cuidado y sus perversiones. La cultura de la violencia*. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico: 2009. p. 71.

el progresivo avance en el sistema de género en las sociedades modernas, todo lo cual ha llevado al legislador a plantearse un panorama futuro distinto, donde la mujer no tiene que asumir obligatoriamente el cuidado altruista de los enfermos, y además, se va a producir una distribución no sexista en el reparto de esa labor, que finalmente se tiene que reconocer a nivel profesional.

Esto es algo que nos debe hacer reflexionar en el sentido de buscar un cauce de igualdad y equiparación efectivo, pero que no puede hacernos perder de vista que en la actualidad, en tres de cada cuatro familias españolas, es la mujer la que mantiene ese factor de solidaridad y asistencia, sin el cual no podríamos hablar de país socialmente avanzado, y aunque suponga un hecho sociológico que debemos progresivamente erradicar, es bueno reconocerlo

Es de resaltar, en esta concreta polémica, el documento base elaborado en las XXVI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España, donde entre otras cuestiones se planteó la necesidad de reformar las garantías de derechos en este ámbito, concretamente en relación al fomento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el cuidado de las personas dependientes, integrando la perspectiva de género²³¹. Pese a todo ello, más que buscar los aspectos negativos de la

²³¹ Documento base con las aportaciones realizadas por las Instituciones Autonómicas de Defensores del Pueblo: Personas en situación de dependencia. Alicante 3 y 4 de mayo de 2011. p. 128.

Ley de Dependencia, como una forma de perpetuar la desigualdad en la gestión de los cuidados de las personas dependientes, lo que debemos hacer es convertir esto en un factor positivo y de reconocimiento, sobre todo, de oficialización de un trabajo que debe ser no sólo visibilizado, sino reconocido socialmente, quizás como ocurre con el nacimiento de la figura del cuidador no profesional que ya hemos analizado.

Al margen de esta consideración de planteamiento, lo bien cierto es que la Ley de Dependencia no contempla la perspectiva de género en ninguna de sus dimensiones, ni como agentes activos susceptibles de encontrarse en una situación de dependencia, ni como posibles cuidadores no profesionales, ni mucho menos desde la esfera de la violencia de género. Si queremos encontrar alguna cuestión concreta sobre violencia de género y dependencia debemos acudir a las leyes autonómicas de servicios sociales que posteriormente la desarrollan. Como ejemplo de dicho déficit, podemos citar la Disposición Final Primera de la LAPAD, donde se establecía la obligación de realizar un informe de impacto de género sobre el desarrollo de la ley, en el plazo de tres años desde su promulgación, lo cual no se ha llevado a cabo y mucho menos sobre aspectos relativos a la violencia de género.

4. Otras situaciones donde puede interferir género, discapacidad e igualdad.

4.1. El aborto como supuesto de violencia contra la mujer.

4.1.1. Evolución social y legislativa del aborto en España.

El debate entorno al aborto es una de las cuestiones jurídicas que más ha tendido a la politización, influyéndose de connotaciones externas al Derecho, donde factores sociales, culturales, religiosos o demográficos han intentado justificar una u otra postura. En el caso concreto de España, ese componente jurídico-moral del legislador nacional se ha transmitido hasta fechas muy recientes, intentando trasladarlo a la esfera de lo moral, y con una visión muy determinada de la vida, las relaciones de pareja, la mujer y el pecado²³².

Con la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución, entra en nuestro ordenamiento toda una carta de derechos fundamentales de los individuos, avanzándose en la despenalización del aborto, por medio de la *Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de despenalización del aborto en determinados supuestos*, norma que nos introduce en otro

²³² Peris Cancio, José Alfredo, “El matrimonio y la familia en la actual situación cultural, social y jurídica española”, Reig Plá, Juan, *Preparación al Matrimonio Cristiano*, Madrid, Editorial EDICE-Conferencia Episcopal Española, 2001, pp. 38 y 39.

debate, mucho más interesante y asentado en Derecho, donde se plantea la cuestión desde la óptica de la preeminencia de intereses dignos de protección, como es el derecho a la vida del feto y la libertad de la mujer.

El antiguo artículo 417 bis del Código Penal se introdujo por la *Ley Orgánica 9/1985*, de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional 53/85, de 11 de abril, donde se declaraba disconforme con la Constitución española ciertos aspectos del originario proyecto de Ley de despenalización parcial del aborto, no en razón a los supuestos que declara no punible el aborto, sino por incumplir en su regulación exigencias derivadas del artículo 15 CE, como dice el Constitucional. Esa importante STC 53/85 hizo una clara distinción entre los derechos que pudieran corresponderle al nasciturus y la protección del feto. En ese sentido, declaró que el término “todos” del artículo 15 CE era equivalente al de “todas las personas”, empleado en otros preceptos constitucionales y que, en consecuencia, el nasciturus no resultaba ser sujeto titular del derecho a la vida.

Sin embargo, y partiendo de esa premisa, el Tribunal Constitucional entendió que la vida era un valor constitucionalmente protegido por el propio artículo 15 CE, por lo que el feto, como embrión de vida humana, quedaba incluido en dicha protección. Así, la protección constitucional de la vida

del feto suponía la necesidad de sancionar penalmente ciertas conductas que atentasen contra ella, siempre y en todo caso, ponderando en cada caso los bienes y derechos que justificaban cada uno de dichos supuestos. Ese artículo 417 bis²³³ configuraba tres supuestos en los que la práctica del aborto dejaba de ser delito, encontrándonos los llamados casos terapéuticos, éticos y eugenésicos. En todos ellos prevalecía una visión paternalista y machista del legislador, que camufla un concreto interés de protección a la mujer, salvaguardando su honor o su equilibrio emocional, más que la propia libertad del individuo para delimitar y planificar sus relaciones sexuales y familiares.

A partir de esa significativa sentencia del Constitucional, algunos autores han intentado justificar la imposible despenalización del aborto sustentado en un sistema de plazos, bajo el inconsistente argumento del citado pronunciamiento, y que con el mismo, se acotaba en exclusiva la legitimidad constitucional de esos supuestos. A este respecto, y con acierto, quedaba claro “que la citada sentencia, como todo pronunciamiento del alto Tribunal, venía condicionada por la ley que se sometía a su consideración, basada en un sistema de supuestos, por lo que no puede entenderse que esté excluida sin

²³³ El artículo 417 bis del Código Penal publicado por el Decreto 3096/1973 no fue derogado por la reforma operada con la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, de conformidad con su Disposición derogatoria 1ª.

más la legitimidad de un sistema de despenalización basado en plazos”²³⁴.

En definitiva, el bien jurídico que se protegía con la penalización del aborto era la vida humana, si bien no pocos autores han añadido especificidades a esa vida, por su condición de no nacido. A ese respecto, algunos la han justificado con el argumento de vida “dependiente”, para diferenciarla de la vida de las personas (ser humano nacido), mientras que otros se inclinan por el término de “vida prenatal”²³⁵, para identificar de forma precisa el momento del desarrollo vital del ser humano al que se vincula el delito de aborto.

Con el transcurso de los años, y principalmente los cambios políticos, el legislador ha ido tomando conciencia de la necesidad de proteger con mayor amplitud el derecho de las personas, principalmente de las mujeres, a gestionar su propia fecundidad sin interferencias de terceros, comenzando por el propio Estado. Ésta es la idea que precede a la aprobación de la *Ley Orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*, en cuyo artículo 3 se determina que “en el ejercicio de sus derechos de libertad,

²³⁴ Espín Templado, Eduardo, *Derecho Constitucional*, volumen I. Tirant lo Blanch, 1994. p. 197.

²³⁵ Término que proviene del desarrollo jurisprudencial de Magistrados del Tribunal Constitucional alemán (Bundesverfassungsgericht) Mahrenholz y Sommer.

intimidad y autonomía personal, todas las personas tienen derecho a adoptar libremente decisiones que afectan a su vida sexual y reproductiva sin más límites que los derivados del respeto a los derechos de las demás personas y al orden público garantizado por la Constitución y las leyes”.

La Ley Orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, que entró en vigor el día 5 de julio de 2010, tiene como objetivo principal garantizar los derechos fundamentales en el ámbito de la salud sexual y salud reproductiva, fijados por la Organización Mundial de la Salud. Son los artículos 13, 14 y 15 los que despenalizan la práctica del aborto inducido, estableciéndose un tipo general durante las primeras 14 semanas del embarazo, que se ve aumentado hasta las 22 semanas en caso de “graves riesgos para la vida o la salud de la madre o el feto”. A partir de la vigésima segunda semana, sólo podrá interrumpirse el embarazo en caso de que se detecten anomalías en el feto incompatibles con la vida o que se detecte en el feto una enfermedad extremadamente grave e incurable en el momento del diagnóstico y así lo confirme un comité clínico²³⁶.

Bajo ese principio de protección de la mujer y su salud, el artículo 13 recoge los requisitos necesarios para garantizar una

²³⁶ Lloria García, Paz, “Las propuestas de regulación de la interrupción voluntaria del embarazo”. *Revista General de Derecho Penal*, n.º 11: 2009. p. 11.

correcta interrupción voluntaria del embarazo, exigiéndose que se practique por un médico especialista o bajo su dirección; que se lleve a cabo en centro sanitario público o privado acreditado; que se realice con el consentimiento expreso y por escrito de la mujer embarazada o, en su caso, del representante legal, de conformidad con lo establecido en la *Ley 41/2002, Básica Reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en materia de información y documentación clínica*.

Estamos, ante una Ley que opta por un sistema mixto de plazo-indicaciones. Siguiendo los argumentos tradicionales, el sistema de plazo concede mayor libertad y autonomía a la mujer, garantizando la seguridad jurídica en la medida de que dicha autorización no dependen de terceros agentes, sino de una reflexión libre e informada, es decir, del máximo respeto a la libertad sexual y la planificación familiar que pueda realizar la mujer²³⁷. Junto con esto, como hemos tenido ocasión de analizar, se han dejado los supuestos terapéuticos, eugenésicos y los de falta de viabilidad del feto, dentro de ese sistema de indicaciones.

²³⁷ Lloria García, Paz. op. cit. p. 12.

4.1.2. La prohibición del aborto como forma de violencia contra la mujer.

Es evidente que todo aborto conlleva una situación de conflicto jurídico y moral, pero abstrayéndonos de los posicionamientos más extremos y polarizados respecto de la cuestión, debemos analizar la confrontación de derechos que se produce con el reconocimiento del aborto, tal y como está regulado en la actualidad. Desde la esfera del derecho constitucional, el reconocimiento de la vida es un derecho plenamente consolidado en nuestro ordenamiento, y tras la doctrina jurisprudencial que hemos analizado del Tribunal Constitucional, está claro que el nasciturus es un sujeto digno de protección legal. A partir de ahí, las iniciales justificaciones del legislador para mantener los supuestos de despenalización del aborto, con un encaje constitucional menos concreto, han evolucionado hacia una apertura de miras y racionalización del debate.

Es en este punto donde verdaderamente se produce el paso decisivo hacia la configuración de un nuevo derecho, que pretende evitar las situaciones de violencia generadas contra la mujer, por considerarla un sujeto subordinado, dominado y con unos derechos limitados o condicionados a la esfera privada. A nivel internacional se ha venido conformando una nueva categoría de derechos sexuales y reproductivos, con los que

garantizar los derechos de la mujer y evitar situaciones de violencia derivadas del aborto, ya sea por pretendidas imposiciones gubernamentales basadas en elementos demográficos, como por su negación al ejercicio libre de la mujer. Estos derechos sexuales y reproductivos son concebidos como derechos de autonomía y de libertad de la mujer, y bajo ese prisma, cuestionan la relación entre las mujeres y el Estado, sustrayéndolos de la esfera privada y trasladándolos al ámbito de lo público, como ejercicio de la libertad sobre el propio cuerpo como un medio para la igualdad²³⁸.

Fue justamente las Naciones Unidas en la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) quien definió estos nuevos derechos sexuales y reproductivos, hablando concretamente de los derechos de las mujeres y los hombres a tener control respecto de su sexualidad, a decidir libre y responsablemente sin verse sujetos a la coerción, la discriminación y la violencia²³⁹. En ese mismo aspecto, se encuentran otras exigencias como la necesidad de alcanzar un nivel más elevado de salud sexual y reproductiva, así como

²³⁸ Mestre i Mestre, Ruth M. “Derechos sexuales y derechos reproductivos”. Fabregat Monfort, Gemma, *Mujer y Derecho. Jornadas de igualdad de la Facultad de Derecho – Universitat de València*, Tirant lo Blanch: 2011. p. 242.

²³⁹ Maoño, Cristina y Vázquez, Norma. “Derechos sexuales y reproductivos”. Pérez de Armiño, Karlos (coord.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icara y Hegoa: 2001.

dotar de los mecanismos necesarios para una información y educación responsable. Todos estos avances se ven incluidos dentro del articulado de la *Ley Orgánica 2/2010*²⁴⁰.

4.1.3. Cuestiones para el debate político y jurídico sobre el aborto.

Desde ciertos sectores sociales se vio con recelo la reforma del aborto introducido por la *Ley Orgánica 2/2010*, y desde ese momento, se ha producido todo un movimiento de rechazo frontal a la misma, promovido principalmente por las organizaciones más próximas a los movimientos católicos. Sus argumentos, están asentados en premisas de contenido religioso, y lo que buscan en definitiva, es configurar un Estado de derecho sustentado en una determinada moral, que respetable en otras esferas privadas de la vida, no puede convertirse en referente de modelo de Estado democrático, por cuanto además, constituyen una vulneración de los derechos y la dignidad de la mujer.

Para nuestro estudio, nos centraremos en dos cuestiones que han movido el reciente debate político y jurídico sobre la materia, como son el aborto en los casos de que el nasciturus

²⁴⁰ Shallat, Lezak. “Derecho de la vida”. Revista Mujer y Salud – Santiago de Chile, n.º 3: 1993.

tenga algún tipo de discapacidad, y por el contrario, los derechos que le corresponden a las menores que desean abortar.

4.1.3.1. El caso concreto de los nasciturus con discapacidad.

Resulta cuanto menos paradójica y digna de estudio, la situación que se ha producido respecto de la posible derogación del aborto en los supuestos terapéuticos, eugenésicos o falta de viabilidad del feto, es decir, aquellos que en este momento vienen establecidos en el sistema mixto de plazo-indicaciones de las 22 semanas, o para los casos graves, a partir de la vigésima segunda semana sin limitación. Han sido justamente las asociaciones ciertamente representativas en materia de discapacidad, como el CERMI o Down España²⁴¹, las que más se han posicionado a favor de esta desregulación del aborto en los supuestos donde exista la posibilidad de que el niño nazca con discapacidad, entiéndase los casos no graves.

²⁴¹Down España se constituye como Federación el 23 de abril de 1991. A través de nuestras 83 asociaciones, estamos presentes en todas las Comunidades Autónomas, lo que nos convierte en la única organización de síndrome de Down de ámbito nacional en nuestro país. Se ha convertido en la organización de referencia del síndrome de Down en España e Iberoamérica, así como pertenece a asociaciones de ámbito internacional como la *European Down Syndrome Association* y *Down Syndrome Internacional*, siendo miembro fundador de la *Federación Iberoamericana de Síndrome de Down* y del Instituto Iberoamericano de Investigación y Apoyo a la Discapacidad. Disponible en: www.sindromedown.net.

El argumento legal empleado por estas organizaciones, y que hizo suyo el que fuera ministro de Justicia Ruiz Gallardón, es que los discapacitados deben tener los mismos derechos que el conjunto de los españoles, defendiendo este principio tanto para aquellas personas que han nacido como para las que están en proceso de nacer. En ese sentido, las organizaciones representativas de la discapacidad en España mezclan argumentos jurídicos totalmente asentados en el derecho a la igualdad de todos los individuos, reforzados en aquellas personas que padecen algún tipo de discapacidad, con resoluciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, donde se cuestionan ciertos aspectos discriminatorios de la *Ley Orgánica 2/2010*.

Como axioma inicial para afrontar esta discusión, debemos tener claro que la Constitución hace referencia en el artículo 49 a los derechos de las personas con discapacidad, dentro de los llamados principios de la política social y económica, los cuales necesitan de un desarrollo legislativo posterior. A partir de ahí, para complementar adecuadamente este apartado, es imprescindible vincular el derecho programático enunciado en el artículo 49 CE con el principio de igualdad, este último como “elemento definidor de la noción de

ciudadanía”²⁴², tal y como también sucede con el concepto de género.

Siguiendo esa interpretación integral de la Constitución, debemos enlazar el artículo 49 CE con lo establecido en el artículo 9.2 CE, en cuanto que se indica que los poderes públicos promoverán las condiciones de igualdad del individuo y de los grupos para que la libertad e igualdad de todos sea real y efectiva²⁴³, así como con la prohibición de discriminación del artículo 14 CE. De esta forma, la discapacidad pasa de entenderse como un simple derecho programático, por el que se encomienda a los poderes públicos una determina actividad, para convertirse en un auténtico tránsito hacia la igualdad de oportunidades y no discriminación. Con este planteamiento, podemos llegar a entender que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, en las observaciones finales que realizó al Gobierno de España en su 62ª sesión, celebrada el 23 de septiembre de 2011, pidiera que se suprimiera la distinción hecha en la *Ley Orgánica 2/2010*, en cuanto al plazo dentro del cual la ley permite que se interrumpa un embarazo por motivos de discapacidad exclusivamente, no en los casos graves.

²⁴² Entre otras muchas la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 12/2008, de 29 de enero de 2008.

²⁴³ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel. *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer: 2000. p. 1118.

Además, tendremos una mejor perspectiva de la situación si acudimos al Informe sobre Derechos Humanos y Discapacidad²⁴⁴ emitido por el CERMI, donde argumentaba y recomendaba al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU que considerara discriminatorio el citado artículo 15 de la *Ley Orgánica 2/2010*, por cuanto vulneraba el artículo 2, párrafo 3º de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, donde se establece el concepto de discriminación, como “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo”.

Este Comité internacional, sin entrar demasiado sobre el fondo de la polémica y la posible existencia de razones objetivas que conforman dicha distinción entre los supuestos de aborto, admite la discriminación por una cuestión exclusivamente de plazo. Pese a ello, y profundizando en nuestro estudio, debe quedar claro que detrás de toda esta articulación promovida por ciertos sectores de la discapacidad en España, no se esconde sólo la supuesta defensa del principio efectivo de igualdad

²⁴⁴ CERMI. *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2011*. Ediciones Cinca: 2012.

respecto del plazo legalmente establecido en la *Ley Orgánica 2/2010*, como intenta justificar la recomendación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino más bien, su propósito es hacer inviable, desde el punto de vista objetivo y sanitario, la posibilidad de que se realicen abortos en supuestos de prenatales con discapacidad. Esto es así, porque el juego de los plazos haría inviable desde el punto de vista científico la posibilidad de realizar un aborto.

La triple screening es el recurso sanitario con la que se permite conocer, a través de una prueba no invasiva (análisis de sangre), la probabilidad de que el feto sea portador de alguna anomalía cromosómica como Trisomía 21 (Síndrome de Down), Trisomía 18 (síndrome de Edwards) o algún defecto del tubo neuronal como espina bífida. La fiabilidad de la prueba no es muy elevada, además de que se trata del encaje de los datos en un estudio estadístico, y sobre todo, la misma tiene directa relación con la fecha de gestación en la que se realice. Partiendo de ese resultado, y si el mismo da un índice de probabilidad de riesgo alto, se recomienda seguir con estudios más concluyentes, pero invasivos, como es la amniocentesis. Las características y complicaciones de esta prueba, y ahí estriba el juego de los plazos planteados por estas organizaciones de la discapacidad, es que la misma conlleva un posible riesgo de ruptura de la placenta, por lo que no puede realizarse hasta una determinada fecha, que en todo caso, y siguiéndose los actuales procedimientos

sanitarios, no podría culminarse dentro de las 14 semanas generales. A este respecto, y sólo a los meros efectos divulgativos, debemos señalar que existe un nuevo test no invasivo de segunda general²⁴⁵, que tendrá la misma fiabilidad que la prueba de amniocentesis, y con unos plazos muchos más reducidos de tiempo, aunque evidentemente se trata de un producto no generalizado en el ámbito de la sanidad. En cualquier caso, todas las propuestas planteadas por las organizaciones representativas de la discapacidad, no estaban pensadas para esa nueva situación sanitaria que puede producirse.

En definitiva, y teniendo claro las anteriores premisas, el hecho de que exista una distinta fijación de plazos respecto de las 14 semanas genéricas y las 22 específicas para los supuestos terapéuticos, entiendo que responde más a cuestiones objetivo-sanitarias, que a una pretendida discriminación del legislador en función de la condición de discapacitado del prenatal. Por este motivo, debo discrepar de la recomendación efectuada el pasado 2011 por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, ya que no estamos frente a un supuesto de discriminación, sino más bien de distinción en el

²⁴⁵ Labco Quality Diagnostics. Esta prueba prenatal, basada en el análisis del ADN fetal en sangre de la madre, detecta trisomías fetales en embarazos de a partir de 10 semanas de gestación, gracias al cribado de los cromosomas sexuales y del par 13, 18 y 21, estos tres últimos responsables del 95 por ciento de las anomalías fetales.

trato, totalmente reconocido y aceptado por el Tribunal Constitucional²⁴⁶.

El fenómeno de la discapacidad es sumamente complejo, y si el objetivo de estas dos importantes organizaciones del sector era dar visibilidad a un problema grave de discriminación o de selección inducida de los individuos en función de sus futuras capacidades, creo que es totalmente respetable, puesto que igual que sucede con la violencia de género, existe un tabú social y una profunda desinformación sobre las personas con discapacidad y los enfermos mentales. La imagen estereotipada que tiene la sociedad española de las personas con Síndrome de Down, no se corresponde con la realidad de su vida diaria. Nadie cuestiona que todas las personas con discapacidad tienen el derecho a la vida, y además, debemos tener claro que la discapacidad verdaderamente la tiene una sociedad que discrimina, que diferencia y que condiciona al distinto, pero esos argumentos no pueden llevarnos a admitir la reducción de los derechos sexuales y de planificación familiar que tiene la mujer.

Con todo ello, sería bueno realizar una revisión y ampliación de la *Ley Orgánica 2/2010*, en especial respecto de ese asesoramiento e información previa al aborto que recibe la

²⁴⁶ STC n.º 75/1983, de fecha 3 de agosto de 1983; STC n.º 14/1985, de fecha 1 de febrero de 1985; STC n.º 26/1987, de fecha 27 de febrero de 1987; STC n.º 114/1987, de fecha 6 de julio de 1987 o STC n.º 128/1987, de fecha 16 de julio de 1987, entre otras.

mujer o la pareja, donde pudieran conocer en primera persona los aspectos positivos y negativos que tienen ese tipo de discapacidades, y sobre todo, que se creara y financiara adecuadamente una red social asistencial, con la que todos pudiéramos conformar una sociedad integradora e igualitaria para cualquier ciudadano.

4.1.3.2. Consentimiento paterno en la interrupción voluntaria del embarazo para mujeres de 16 y 17 años.

Otro de los debates que ha suscitado polémica desde la política en los últimos meses, es el relativo a los derechos que les corresponden a las mujeres de 16 y 17 años, todo ello en relación a la necesidad de que sus progenitores sean informados de la decisión adoptada, así como que sea requisito que los mismos presten su consentimiento. La crítica que se realizó al supuesto de interrupción voluntaria del embarazo para las menores comprendidas entre esos años, parte de lo que algunos llaman el imperio de la desinformación. Así, si acudimos a la regulación dada en el artículo 13 de esa norma, queda claro que, con carácter general, en el caso de las mujeres comprendidas entre la edad de 16 y 17 años, al menos uno de los representantes legales, padre o madre, personas con patria potestad o tutores deberá ser informado de la decisión adoptada.

Conforme estaba regulado desde la reforma de 2010, en esos supuestos la familia tiene que estar informada, aunque el consentimiento para la interrupción voluntaria del embarazo le corresponde en exclusiva a ellas. Así las cosas, sólo en el supuesto excepcional de que se fundamente la existencia de violencia intrafamiliar, amenazas, coacciones, malos tratos o desarraigo, la menor podrá prescindir de este requisito. A partir de ahí, la crítica que se lanzó contra este precepto, sienta su base en una inexacta generalización de esa excepción, como si todas las menores de 16 y 17 años pudieran interrumpir su embarazo sin ponerlo en conocimiento de sus progenitores. Con esa excusa, la reforma que se está impulsando busca que los progenitores, en cualquier caso y circunstancia, sean los que deban prestar su consentimiento, desplazando los derechos que por lógica corresponden a esas mujeres²⁴⁷.

²⁴⁷ 122/000195 *Proposición de Ley Orgánica para reforzar la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente en la interrupción voluntaria del embarazo*. Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (27/2/2015).

La Ley se estructura en dos artículos y tres disposiciones finales que se refieren al carácter orgánico de la Ley, a su ámbito territorial de aplicación y a su entrada en vigor, que se fija al día siguiente de su publicación.

Artículo primero. Modificación de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Se suprime el apartado Cuarto del artículo 13, que queda sin contenido.

Artículo segundo. Modificación de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Se modifica el apartado 4 del artículo 9, que queda redactado de la siguiente manera:

De este modo, y como podemos entender, la reforma legislativa que el Gobierno impulsó a través de una proposición de ley orgánica del grupo parlamentario popular, algo inusual, terminó con la eliminación de la autonomía de la mujer entre 16 y 17 años. Esta manera de legislar tiene como precedente la supresión de la justicia universal, para la que el Gobierno usó esta vía con gran polémica y rechazo de los demás partidos.

La breve proposición tiene solo dos artículos: uno para eliminar el precepto de la actual ley que permite en casos excepcionales el aborto sin consentimiento de menores de más de 16 años y un artículo nuevo en la ley de autonomía del paciente para hacer obligatoria esa autorización. En caso de conflicto, se remite al Código Civil en el que se regula que puede decidir un juez si hay discrepancia o cuando la decisión

«4. La práctica de ensayos clínicos y la práctica de técnicas de reproducción humana asistida se rigen por lo establecido con carácter general sobre la mayoría de edad y por las disposiciones especiales de aplicación.

Para la interrupción voluntaria del embarazo de menores de edad o personas con capacidad modificada judicialmente será preciso, además de su manifestación de voluntad, el consentimiento expreso de sus representantes legales. En este caso, los conflictos que surjan en cuanto a la prestación del consentimiento por parte de los representantes legales, se resolverán de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil.»

Disposición final primera. Disposición de carácter ordinario.

El artículo segundo tiene carácter de ley ordinaria.

Disposición final segunda. Ámbito territorial de aplicación de la Ley.

Sin perjuicio de las correspondientes competencias autonómicas, el marco de aplicación de la presente Ley será todo el territorio del Estado.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

de los representantes legales pueda poner en peligro el interés superior del menor. Se judicializa lo que hasta ahora era un derecho reconocido a esas mujeres, en el caso de que existiera peligro. El deber general de información a los progenitores, pasa a ser la obligación de obtener su consentimiento para poder realizar la interrupción voluntaria del embarazo. Junto con ello, y como hemos dicho, para el caso específico de que existiera riesgo en la seguridad de la mujer, se la estaría abocando a un procedimiento judicial de amparo de sus derechos, con intervención del Ministerio Fiscal, donde lo que ahora es un derecho quedaría condicionado a un tortuoso proceso, con todos los inconvenientes que ello comporta.

4.2. Recortes sociales y derechos fundamentales.

4.2.1. Crisis económica y recortes en políticas sociales básicas.

No cabe duda de que la crisis económica que estamos padeciendo desde años nos ha afectado a todos los estratos sociales, llegando a situaciones verdaderamente dramáticas, donde el propio legislador, en la Introducción del *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, manifiesta que “la gravedad de la crisis actual no tiene precedentes”. Al mismo tiempo, las consecuencias de esta situación han sacudido de forma más injusta e intensa a los ciudadanos que partían de una posición previa de desigualdad o desventaja, ya fuera debido a su edad, origen, sexo, raza o diversidad funcional.

Lamentablemente, y trascurrido ese tiempo, parece que nos hemos acostumbrado a los recortes sociales en los colectivos más vulnerables. Por un lado, tenemos determinados ámbitos donde se han restado recursos, servicios y programas fundamentales para su asistencia, este es el caso de las políticas de género. En otro ámbito de actuaciones sociales, en materia de discapacidad y/o dependencia, se nos ha querido convencer de que habíamos generado un sistema de atención poco sostenible, buscando reconducir al ámbito estrictamente familiar y de la

ayuda benéfica determinados derechos que estaban perfectamente consolidados.

Los números de la crisis económica han sido demoledores en España. El desempleo marco su máximo histórico en el primer trimestre de 2013, con un 27,16% de parados, que en el caso de los jóvenes se situaba en el 57,2%. Por su parte, el producto interior bruto tuvo un decrecimiento continuado durante el último semestre de 2008, lo que nos llevó a una recesión de la que se tardó dos años en salir, retrocediendo un 20% el PIB per cápita de España en relación a la media de la Unión Europea. En cuanto a la deuda pública, que en 2007 representaba un 36.1% del PIB, alcanzó en 2014 la cifra del 97,70% del PIB de España. Con todos esos datos, descubrimos que mientras en 2004 la deuda por persona era de 9.105 euros, en la actualidad se sitúa en 22.256 euros por habitante. A todas esas cuestiones se añade el desplome de la banca española, con la intervención del Eurogrupo en junio de 2012, lo que conllevó una inyección de 41.000 millones de euros al sistema financiero español, sometiéndolo al control de expertos de la Unión y cumpliendo unos rigurosos requisitos, que hemos pagado el resto de ciudadanos.

Con este panorama, los ajustes y recortes emprendidos por el Gobierno, y que se materializaban todos los viernes en el Consejo de Ministros, provocaron la subida del IVA, recortes

laborales para trabajadores y funcionarios, recortes en materia de desempleo, recortes en educación, recortes en sanidad, recortes en bienestar social, desahucios de familias, emigración de jóvenes en busca de empleo, aumento de la desigualdad, pobreza, crisis alimentaria e incremento de los indicadores de exclusión social, entre otras muchas cuestiones. A partir de esa realidad incontestable, son muchas las voces que afirman, y con razón, que se ha aprovechado la crisis para recortar en conquistas sociales, sin aportar una alternativa de futuro. Después de este tiempo transcurrido, no cabe duda de que, no todos saldremos de la crisis al mismo tiempo, pero lo que es peor, serán muchos los ciudadanos o colectivos que no saldrán, quedándose dentro de una maraña de injusticias sociales.

4.2.2. Interés general y política de recortes.

La Constitución española determina en su artículo 103 que la administración pública sirve con objetividad los intereses generales. Este interés general se configura como un principio constitucionalizado, que debe estar presente y guiar cualquier actuación pública. Así, la estructura del Estado no goza de un grado de autonomía equiparable al resto de sujetos de derecho

privado, sino que su actuación debe estar guiada por la búsqueda y prosecución del interés público que le corresponda²⁴⁸.

A partir de ahí, se han pretendido justificar determinadas políticas sobre la base de dicho interés general, planteando la posibilidad de que los recortes y las pretendidas medidas de ahorro administrativas podrían tener su base en ese principio, quizás como objetivo último. Sin embargo, en una ponderación entre medios y fines, queda claro que no todo objetivo es legítimo, si para alcanzarlo se ponen en riesgo derechos individuales. En ese punto, es interesante acudir a la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero, donde se analizan los límites del interés general y su relación con otros derechos fundamentales, todo ello puesto en relación con el principio de proporcionalidad. Esa doctrina del Tribunal constitucional advierte que cualquier restricción de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad, que sobre esa base, no puede aceptarse cualquier actuación.

La proporcionalidad y la adopción de las medidas menos restrictivas para el administrado, deben adoptarse sobre la base de la aplicación de tres requisitos o condiciones: a) que la medida sea susceptible de conseguir el objetivo propuesto; b)

²⁴⁸ García Trevijano, Ernesto y Moret Millás, Vicente. *Sinopsis artículo 103 de la Constitución Española*. Congreso de los Diputados.

que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; c) que la medida sea ponderada o equilibrada, por derivar de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto. Todos estos elementos deben estar desarrollados por la autoridad que la adopta en su propia resolución, pudiendo concluir que la supresión de prestaciones o recortes en derechos debe estar suficientemente justificada y ser proporcional, no pudiendo responder exclusivamente a un planteamiento político o económico²⁴⁹.

A partir de ahí, podemos extrapolar esta doctrina del Tribunal Constitucional no sólo a la esfera de los derechos individualmente entendidos, sino respecto de principios constitucionales sobre los que entendemos se asienta el Estado de Derecho. Determinados recortes sociales, que entran en conflicto con preceptos concretos de nuestra Carta Magna, deberían de ponerse en relación con este juicio de proporcionalidad. De ese modo, sería necesario exigir al Gobierno que esas medidas pasaran el filtro de legalidad, ponderando no sólo si se alcanza el objetivo propuesto, sino especialmente, en qué medida no existen otras opciones menos

²⁴⁹ López-Mendel Báscones, Jesús. “Límites jurídicos a los recortes del Estado del Bienestar”. Consejo General de la Abogacía. Disponible en: <http://www.abogacia.es/2014/02/27/limites-juridicos-a-los-recortes-del-estado-del-bienestar>.

agresivas, todo ello sustentado con una adecuada fundamentación por la autoridad que lo adopta.

Por último, y siguiendo con este análisis, también podríamos plantearnos el problema que surgiría cuando se produjera un conflicto entre distintas administraciones públicas que conforman el Estado, todas ellas actuando bajo el imperio de la ley y con ese propósito de prosecución de interés general. Ello sería el caso, por ejemplo, de recortes sociales adoptados a nivel general, que posteriormente algunas autonomías son reticentes a aplicar. En esos casos, el juicio de idoneidad tendría que trasladarse a la esfera interpretativa de la administración de justicia, como bien determina el artículo 106.1 de la Constitución, cuando se atribuye a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

Esta es una cuestión que se ha generado en el actual escenario político-territorial, abordada inicialmente por algunas resoluciones judiciales. El Auto del Tribunal Constitucional 239/2012, de 12 de diciembre, donde subraya que “el derecho a la salud y el derecho a la integridad física poseen una importancia singular en el marco constitucional que no puede verse desvirtuado por la mera consideración de un eventual ahorro económico”, confirmando que “los intereses generales y públicos vinculados a la promoción y garantía del derecho a la

salud, son intereses asociados a la defensa de intereses constitucionales particularmente sensibles”.

Mucho más allá ha ido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, que en su resolución de 5 de marzo de 2013 sobre la suspensión del cierre de los servicios de urgencia en varias zonas de salud, determina que “ni un ahorro económico como el que se persigue (5,1 millones) ni los fines con que esa concreta concreción del gasto se pretenden alcanzar, son por si solos, equiparables a los serios riesgos con origen en tales medidas para la salud y la vida humana, ni a la importancia de la que se hace merecedor el principio rector del artículo 43 de la CE en relación con el artículo 15 que recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral de la persona humana”. Y añade que “No se puede juzgar y evaluar exclusivamente desde el punto de vista de la ortodoxia presupuestaria y de su carácter puramente transitorio y coyuntural sin ponderar en el otro lado de la balanza las consecuencias perversas que de la adopción de tales medidas se pueden derivar para la población afectada, alguna de ella especialmente necesitada de protección, y en los daños definitivos e irreversibles que se pueden ocasionar cuando los riesgos son tan ostensibles”.

4.2.3. Principio de igualdad y recortes sociales.

Muchas veces se ha referido al Estado del bienestar como una meta utópica, difícil de alcanzar y que necesitaba de los adecuados ajustes económicos para su viabilidad. Sin embargo, cuando la Constitución proclama en su artículo 1.1 que España se configura como un Estado social y democrático de Derecho, esta aseveración no puede quedar como un mero pórtico decorativo que se incorpora a nuestro máximo cuerpo legislativo, sino que se le ha de reconocer su verdadero carácter. De ese modo, y como veremos, la idea de Estado social de Derecho tiene su punto de partida en el estudioso Hermann Heller²⁵⁰, quien lo configuró como una alternativa socialdemócrata entre la anarquía económica y la dictadura fascista, donde se le daba un contenido económico y social al Estado de Derecho²⁵¹. Con este planteamiento inicial, no cabe duda de que el Estado del bienestar que muchos han cuestionando, puede llegar a tener todo su componente en la literalidad de ese precepto constitucional, a partir del cual, se vertebran los derechos y libertades, así como nuestra estructura territorial, administrativa y política de la que nos hemos dotado

²⁵⁰ Hermann Heller fue un jurista y politólogo alemán, miembro del ala no marxista del Partido Socialdemócrata Alemán durante la República de Weimar. Intentó formular las bases teóricas para las relaciones entre socialdemocracia, Estado y nación. Se le considera como un gran jurista, teórico de la política y constitucionalista, representante descollante de la Teoría del Estado alemana.

²⁵¹ García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial: 2005. pp. 16-18.

como país. Como reitera la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, toda la Constitución es norma jurídica y todos sus preceptos son normativos, y por lo tanto, la definición dada como Estado social y democrático, ha de ser entendida en toda su amplitud jurídica.

Este precepto debemos ponerlo en relación con otros de la Constitución, como es el artículo 1.2 CE, donde se proclaman como valores superiores del Estado la justicia e igualdad; el artículo 31 CE garantiza que todos los ciudadanos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, realizándose una asignación equitativa de los recursos públicos; o el artículo 40 CE, respecto de la obligación de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico. Con todo ello, confirmamos que existe un primer estadio de derechos o garantías infranqueable, que están sustentados en principios fundamentales como la igualdad, dignidad, progreso o paz social, perfectamente exigibles y que deben invocarse frente a los recortes sociales. En esa línea, se está conformando una verdadera corriente doctrinal que defiende la existencia de auténticos derechos subjetivos sociales exigibles jurídicamente, muchos de ellos conectados de forma directa con valores constitucionales²⁵², los cuales no

²⁵² Ponce Solé, Juli. *El Derecho y la (i)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Monografías. pp. 48-50.

podrían ser objeto de recortes sociales, bajo una mera referencia a problemas económicos sin contemplar simultáneamente el conjunto de decisiones adoptadas y su confrontación con esos principios sociales y constitucionales²⁵³.

Por último, y para concluir con este análisis, es preciso determinar el momento exacto donde ese principio de igualdad de todos los ciudadanos podría quebrar, con la aplicación de una determinada política de recortes. Para ello, es necesario ponerlo en relación con las normas constitucionales que configuran ciertos derechos prestacionales o servicios públicos esenciales. Entre esos, encontramos no sólo aquellos que se consideran indispensables para el funcionamiento del Estado, como es la administración de justicia, orden público o servicios penitenciarios, sino que también tiene que ampliarse a otros servicios sociales, cuya garantía de prestación corresponde al Estado, aunque puede utilizar fórmulas públicas o privadas de ejecución. En este segundo apartado estarían cuestiones como la educación, sanidad o bienestar social, además de otras acciones específicas como la integración de las personas con discapacidad o la protección frente a la violencia de género, que tienen su confluencia en derechos constitucionalmente reconocidos, como hemos tenido ocasión de analizar.

²⁵³ García Herrera Miguel Ángel. “Veinticinco años de derechos sociales en la experiencia constitucional española”. *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59: 2003-2004. p. 295.

Con esta distinción, queda claro que existen unos servicios que tienen la consideración social de base sobre la que se cimienta nuestra democracia, entre los que podrían encontrarse las políticas en materia de discapacidad o aquellas que hacen referencia a la lucha contra la violencia de género, donde debe limitarse esa reversibilidad de los derechos sociales consolidados. No cabe duda de que estos argumentos, en muchas ocasiones, podrían incluso verse enfrentados a la mayoría parlamentaria o la capacidad del Gobierno para fijar sus políticas, pero en esos casos, el control de legalidad debe recaer en el Tribunal Constitucional.

Para evitar estas situaciones de confrontación entre política y justicia, o entre recortes y derechos, se plantea la posibilidad de introducir en el debate constitucional esta cuestión, ya sea por medio de cláusulas que garanticen derechos sociales o eviten su reversibilidad, ya sea por la evaluación previa del impacto social de las normas que se aprueban, o en otro caso, la creación de una carta de servicios públicos y servicios de interés general, donde puedan confluír sus concretos límites. De ese modo, son muchas las voces que se han alzado reclamando este tipo de medidas, principalmente después de la polémica reforma del artículo 135 CE, donde se establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, sin que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan incurrir en déficit estructural.

Sobre esa base, no cabe duda de que hubiera sido conveniente establecer excepciones sociales a dicho límite económico, como se están propugnando en la actualidad, y que además, son perfectamente ajustadas a los principios rectores de nuestro Estado social y de derecho.

4.3. La accesibilidad y derechos fundamentales del ciudadano.

4.3.1. Aproximación al concepto de accesibilidad.

La accesibilidad es un concepto que ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando del ámbito acotado del entorno físico, con la eliminación de barreras arquitectónicas, a un campo mucho más amplio y donde se habla de accesibilidad universal o integral²⁵⁴. Con esa idea, lo que se está planteando es que una persona con discapacidad no se vea interrumpida o dificultada en la realización de sus actividades.

La regulación sobre accesibilidad se contiene básicamente en el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, una norma que como hemos tenido ocasión de analizar, aglutina la mayor parte de la legislación en este terreno, y en concreto para el ámbito que estamos abordando, regula las condiciones básicas de accesibilidad en cada uno de sus ámbitos de intervención. De ese modo, se incluyen las telecomunicaciones y sociedad de la información, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transporte,

²⁵⁴ Alonso López, Fernando. “Algo más que suprimir barreras”. Revista de traductología, n.º 11: 2007. p. 16.

bienes y servicios a disposición del público y relaciones con las Administraciones.

El Real Decreto compromete a todas las administraciones a la hora de garantizar las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, con la finalidad de dotar a todas las personas con discapacidad de los mismos niveles de igualdad de oportunidades. De esa forma, el propio legislador vincula ambos conceptos bajo el derecho a la igualdad. Además, y esto es significativo, la ley subraya la necesidad de que esas condiciones básicas se establezcan teniendo en cuenta los diferentes tipos y grados de discapacidad, que deberán orientar tanto el diseño inicial como los ajustes razonables de los entornos, productos y servicios en cada ámbito de aplicación.

A partir de esa acotación sobre accesibilidad y no discriminación, lo que se debe buscar es el denominado diseño universal, que no sólo debe centrarse en el ámbito de la arquitectura. Para ello, es interesante seguir los apuntes dados por el Center for Universal Design respecto de la necesidad de crear productos y entornos aptos para el uso del mayor número de personas sin necesidad de adaptaciones ni de un diseño especializado. Bajo ese criterio, son las siete directrices marcadas por este centro para el diseño universal de este tipo de acciones: a) uso equitativo y aprovechable para todos; b) uso flexible y adaptable a un amplio rango de capacidades; c) uso

intuitivo y sencillo de entender; d) información perceptible y eficaz para el usuario; e) tolerancia a los errores; f) bajo o mínimo esfuerzo; g) tamaño y espacio adecuado para todos, independientemente de su diversidad funcional²⁵⁵.

Como podemos ver, el concepto de accesibilidad está estrechamente ligado al de discapacidad y discriminación, y conforme se destaca en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020²⁵⁶, el entorno juega en la discapacidad un papel determinante, ya que si entendemos ésta no tanto como una deficiencia sino como un desajuste entre el ecosistema social y las capacidades diferenciadas de las personas, aceptaremos que el entorno, el acceso a los servicios o la adecuada información, pueden facilitar o restringir los derechos de ciudadanía de las personas con discapacidad, es decir, afectan directamente a ese principio de igualdad que tanto se ha trabajado.

²⁵⁵ *Las personas con discapacidad frente a las tecnologías de la información y las comunicaciones en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Auna fundación. p. 99.

²⁵⁶ Aprobada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad en octubre de 2011, la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 tiene como propósito configurarse como el elemento troncal de una visión y una acción consolidadas e integrales a largo plazo, que sirvan de referencia permanente y sea la hoja de ruta de las futuras políticas públicas en materia de discapacidad en España.

4.3.2. Tipos de accesibilidad.

Como hemos dicho anteriormente, es la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* la que configura en España la accesibilidad y los distintos ámbitos donde puede incidir. Concretamente en el artículo 24 se habla de los productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social; en el artículo 25 de los espacios públicos urbanizados y edificación; en el artículo 26 de las técnicas de edificación; en el artículo 27 del ámbito de los medios de transporte; en el artículo 28 de las relaciones con las administraciones públicas; y por último, en el artículo 29 del acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

4.3.3. Accesibilidad cognitiva y discapacidad intelectual.

La accesibilidad de las personas con discapacidad intelectual, especialmente en determinadas áreas, es un camino que ni siquiera se ha empezado a recorrer. En esa línea, en los últimos años se ha empezado a trabajar en la denominada accesibilidad cognitiva, que se destina al colectivo de personas con discapacidad intelectual y que pretende ir más allá de la pura accesibilidad al entorno físico. En ese sentido, la organización estadounidense de personas con discapacidad

intelectual The Arc2 la define como el conjunto de requisitos que el proceso de comunicación debe cumplir para que la información sea accesible: disminuir la dependencia de la memorización como herramienta para recordar información; utilizar el mayor número de formatos complementarios como sea posible; reducir la necesidad del destinatario de utilizar sus habilidades organizativas complejas; y presentar un vocabulario o nivel de lectura que se aproxime al nivel de comprensión de los receptores.

Para avanzar en este terreno de la accesibilidad, debemos entender las barreras que en sus habilidades tienen las personas con discapacidad intelectual, principalmente en la atención, percepción, memoria, resolución de problemas, comprensión, establecimiento de analogías, lectura, lingüística y comprensión verbal²⁵⁷. Teniendo presente esos parámetros, e igual que analizaremos para el caso de la intervención policial con este colectivo, en ese punto es cuando se pueden adoptar las medidas necesarias para alcanzar una plena accesibilidad cognitiva.

La información es accesible cuando reúne una serie de requisitos generalmente aceptados, como son:

- a. Disminuir la dependencia de la memorización como herramienta para recordar información.

²⁵⁷ Gallardo Rayado, Ana (coord.). *Accesibilidad Cognitiva. Guía de recomendaciones*. Colección Feaps Madrid. p. 22.

- b. Utilizar el mayor número de formatos complementarios, como pueden ser visuales o gráficos.
- c. Reducir la necesidad de que el destinatario tenga que usar habilidades organizativas complejas.
- d. Adecuar el vocabulario o la escritura al nivel de comprensión del interlocutor.

A partir de todas estas recomendaciones, es necesario que el legislador y la sociedad asuman el carácter heterogéneo de la discapacidad, adoptando medidas para todos los colectivos. Ha de quedar claro que en el caso de las personas con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental, la accesibilidad no debe ceñirse a estándares generales, sino que ha de conseguirse el objetivo de ser accesible y usable, un término el de usabilidad que podría englobar todas las anteriores recomendaciones. De ese modo, igual que hemos dicho con anterioridad, y quizás en este punto con mayor énfasis, la brecha producida en las personas con discapacidad intelectual provoca que se deban reclamar y garantizar entornos comprensibles y con accesibilidad cognitiva, puesto que ello contribuye a mejorar la calidad de vida de estos ciudadanos, sentando las bases de una sociedad más justa e igualitaria.

4.4. Asimilación entre mujer y personas especialmente vulnerables en el Código Penal.

Pese a las lagunas que hemos ido planteando de la LOVG en relación a las personas con discapacidad y/o dependencia, no podemos finalizar este concreto apartado sin una valoración positiva de lo que han supuesto las modificaciones del código penal operadas por esta ley integral contra la violencia de género. Dicha reforma legislativa, como señala la Fiscalía General del Estado²⁵⁸, supone mantener el reconocimiento de las personas con discapacidad y/o dependencia que convivan con el agresor, en el mismo nivel de protección que en los supuestos de violencia contra la mujer, con lo que eso conlleva de mayor énfasis punitivo en este terreno, puesto que asimila en idéntica categoría a la víctima mujer con las personas especialmente vulnerables, indistintamente de su género. Está claro que la modificación, como veremos, excede del análisis sobre la incidencia de la discapacidad y/o dependencia en relación con la violencia de género de este trabajo, pero de todos modos, no podíamos obviar lo que supone de reconocimiento para este colectivo.

²⁵⁸ *Circular de la Fiscalía General del Estado 4/2005, 18 de julio de 2005, relativa a los criterios de aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género.* Fiscalía General del Estado: 2005. p. 21.

En ese sentido, el concepto de persona especialmente vulnerable que emplea el código penal ha sido configurado por la doctrina, debiendo definirse como “aquella persona, hombre o mujer, que por su corta o avanzada edad, su enfermedad o discapacidad tiene menores posibilidades de defenderse de la agresión”²⁵⁹. Por su parte, el Observatorio contra la Violencia de Género la define como “cualquier persona de los sujetos pasivos que por su edad, estado físico o psíquico o sus condiciones personales en relación al grupo conviviente la sitúan en una posición de inferioridad y/o debilidad frente al agresor”²⁶⁰. Además, el Tribunal Supremo exige que para encontrarnos ante una persona especialmente vulnerable deben de concurrir los siguientes requisitos: a) criterio de la edad de la víctima; b) situación de enfermedad de la víctima; c) personas privadas de sentido por cualquier causa; d) personas con cierto trastorno mental; e) personas en situación de inferioridad en atención a las circunstancias concurrentes²⁶¹.

Con ese resultado, es lógico concluir que las personas con discapacidades severas y/o dependientes entran dentro del

²⁵⁹ Aránguez Sánchez, Carlos. “El delito de maltrato doméstico y de género del artículo 153 CP”. Alonso Álamo, Mercedes y Aránguez Sánchez, Carlos. *Estudios penales en homenaje al profesor Cobo del Rosal*. Dykinson: 2006. p. 17.

²⁶⁰ *Guía práctica de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Observatorio contra la violencia doméstica y de género: 2005. p. 31.

²⁶¹ Entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo nº 14/2004 de 13 de enero de 2004 y la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1222/2003, de fecha 29 de septiembre de 2003.

concepto de “especialmente vulnerables” recogido en esa reforma penal, y por lo tanto, tendrían una protección cualificada conforme a lo estipulado en los artículos 148.5, 153.1, 171.4, 172.2, 173.2, 468.2 y 620 del Código Penal, debiendo confirmar que tanto en el supuesto de la mujer como en el de las personas vulnerables las circunstancias o condicionantes de la víctima pasan a convertirse en un elemento justificativo del tipo delictivo, en ambos casos por la situación de desigualdad de las víctimas, donde sólo se exige al agresor el conocimiento de la situación de vulnerabilidad, sin necesidad de que existiera un ánimo de aprovechar dicho elemento²⁶².

²⁶² Sierra López, María del Valle. “La expresión “persona especialmente vulnerable” en el ámbito de la violencia de género, doméstica y asimilada”. Núñez Castaño, Elena (coord.). *Estudios sobre la tutela penal de la violencia de género*. Tirant lo Blanch: 2010. p. 213.

CAPÍTULO III
LA PROTECCIÓN DE LA MUJER CON DISCAPACIDAD
EN VIOLENCIA DE GÉNERO

1. Red de recursos de servicios sociales en violencia de género.

1.1. Planteamiento general.

1.1.1. Constitución española. Estructura y contenido.

Después de décadas bajo un régimen totalitario, la aprobación de la Constitución española supuso el progresivo asentamiento de principios básicos como justicia, libertad, igualdad y seguridad, con el objetivo de dar forma a un nuevo Estado de Derecho que asegurase y protegiese a todos sus ciudadanos²⁶³. La Constitución de 1978 está compuesta por 169 artículos y 15 disposiciones adicionales, lo que le dota de una considerable extensión, donde se comprenden: a) Los derechos y deberes fundamentales, b) Organización política, c) Organización territorial, d) Organización económica, e) Organización judicial.

²⁶³ López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Tirant lo Blanch. p. 125.

Como muchos autores han señalado, estamos ante un texto constitucional extenso, que se vio influenciado por el constitucionalismo histórico español, así como las nuevas corrientes europeas surgidas después de la II Guerra Mundial, concretamente las de la Constitución Italiana de 1947, la Norma Fundamental Alemana de 1949, la Constitución Francesa de 1958 o la Portuguesa de 1976. El articulado de nuestra constitución sirve de reflejo de la situación que se estaba organizando en este proceso de democratización, frente al régimen franquista anterior, así como que configura de manera profusa los aspectos formales, organizativos y de reconocimiento de derechos y libertades que regirían en España. En ese sentido, el texto constitucional cabe dividirlo en una parte dogmática²⁶⁴ y otra orgánica²⁶⁵, perfectamente delimitadas en su propia estructura.

Para nuestro análisis, dos cuestiones debemos resaltar en el estudio de nuestro texto constitucional, teniendo siempre presente el valor que tuvo como paso de un régimen a otro. En primer lugar, y desde la concepción actual, muchos estudiosos reclaman la necesidad de acometer una reforma constitucional

²⁶⁴ Esta parte está conformada por el Título Preliminar y el Título Primero, donde se contienen las grandes definiciones del Estado, los principios básicos de la organización política y territorial, las señas de identidad y los valores superiores reconocidos, a la vez que se incorporan los derechos fundamentales y sus garantías, así como la definición económica y social.

²⁶⁵ Esta parte está conformada por los Títulos II a X, haciendo referencia a la división de poderes del Estado, la estructura territorial, la Corona, el Tribunal Constitucional y los mecanismos de reforma de la propia Constitución.

que tuviera presente la perspectiva de género y considerara la situación de la mujer, todo ello a pesar de los incuestionables avances experimentados en la igualdad de mujeres y hombres²⁶⁶. Por otro lado, está la cuestión relativa a la distribución competencial. Como sabemos, el texto constitucional español se aparta de los dos modelos territoriales existentes, ya fuera el federalista o centralista, para conformar un complejo entramado donde nacen entes territoriales dotados de fuertes poderes políticos y no simplemente administrativos²⁶⁷. Los principios que sirven de base para configurar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, son los de unidad, autonomía, solidaridad y cooperación²⁶⁸. Pero a partir de ahí, como muchos autores citan, tenemos un Título VII “De la organización territorial del Estado” que es el más imperfecto de los apartados constitucionales²⁶⁹, pero a la vez, el único que existe para configurar esas relaciones, como analizaremos más adelante.

²⁶⁶ Del Mar Esquembre, María. “Una Constitución de todas y todos. La reforma constitucional desde una perspectiva de género”. Gaceta Sindical CC.OO., número 23: diciembre 2014. p.106.

²⁶⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo I*. Thomson-Civitas. p. 286.

²⁶⁸ López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Tirant lo Blanch. p. 332.

²⁶⁹ García de Enterría, Eduardo. *Estudios sobre autonomías territoriales*. Civitas. p. 67.

1.1.2. Reparto competencial.

Para abordar el apartado de la distribución de competencias, debemos comenzar por el estudio de lo establecido en el artículo 149 CE, donde se sitúa como contenido esencial de las competencias exclusivas del Estado²⁷⁰.

-
- ²⁷⁰ 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
- 1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
 - 2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 - 3.^a Relaciones internacionales.
 - 4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.
 - 5.^a Administración de Justicia.
 - 6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de estas.
 - 7.^a Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
 - 8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídicociviles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
 - 9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
 - 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
 - 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
 - 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
 - 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
 - 14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.
 - 15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación **17.ª** Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19.ª Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21.ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.ª Bases del régimen minero y energético.

26.ª Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el artículo 148²⁷¹ CE fija las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas.

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

²⁷¹ **1.** Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.^a Ferias interiores.

13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.^a La artesanía.

Una de las primeras cuestiones que encontramos, con la simple lectura de esos dos artículos, es que mientras que el Estado puede ejercitar en su plenitud todas y cada una de las competencias allí contenidas, las autonomías tienen la posibilidad de asumir algunas, pero en función de su desarrollo estatutario. A partir de ahí, completa este apartado la famosa cláusula residual del artículo 149.3 CE, donde indica que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado. Por último, las Comunidades Autónomas tienen atribuida con carácter excepcional determinadas cuestiones de inicial titularidad estatal, conforme a lo señalado en el artículo 150 CE²⁷².

15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.^a Asistencia social.

21.^a Sanidad e higiene.

22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

²⁷² **1.** Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Así las cosas, tras la aprobación de los diecisiete Estatutos de autonomía, pudo hablarse de tres grupos de CC.AA.:

- a. País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE -las tres primeras, además, beneficiándose de las facilidades que les reconocía la Disposición Transitoria Segunda de la CE-, obteniendo el máximo grado de autonomía inicialmente posible, dentro del marco delimitado por el art. 149 CE.
- b. Comunidad Valenciana y Canarias, que asumieron además de las competencias permitidas por el art. 148 CE, todas las demás constitucionalmente posibles, hasta el límite del art. 149 CE, en virtud de sendas leyes orgánicas por las que el Estado les transfirió aquellas, al amparo de lo dispuesto en el art. 150.2 CE; y Navarra, con un régimen especial, derivado de su Ley de Amejoramiento del Fuero.
- c. Las diez restantes Comunidades autónomas, llamadas de régimen común, que habían de esperar, conforme a lo dispuesto en el art. 148.2 CE, un mínimo de 5 años para poder ampliar su grado de autonomía, asumiendo nuevas competencias.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

1.2. Competencias en igualdad, violencia de género y servicios sociales.

1.2.1. Igualdad y violencia de género.

El artículo 149.1.1 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, de ese modo, la Constitución delega en el Estado las competencias fundamentales en violencia de género. A partir de ahí, progresivamente las distintas autonomías han ido ampliando sus competencias a este ámbito, movidas principalmente a partir de la Estrategia Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005), donde se busca fijar un marco de acción para alcanzar el objetivo de eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres²⁷³.

En ese punto de partida, las CCAA y muchas corporaciones municipales empezaron a integrar en sus políticas estos principios en defensa de los derechos fundamentales de la mujer, conformando una legislación autonómica específica de asistencia integral de las mujeres víctimas de violencia, así

²⁷³ Kahale Carrillo, Djamil Tony. *La violencia de género en el contenido de los Estatutos de Autonomía*. Dykinson. p. 85.

como leyes de igualdad entre hombres y mujeres, planes de actuación o programas específicos sobre esta temática.

Toda esta extensa labor desplegada por las CCAA podemos recogerla sistemáticamente del siguiente modo:

Andalucía.

Ley 13/2007, de 26 de noviembre de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía.

Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía.

Aragón.

Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón.

Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón.

Cantabria.

Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas.

Estrategia de *Mainstreaming* de Género del Gobierno de Cantabria.

Castilla y León.

Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León.

Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León (modificada por la Ley 7/2007).

Plan específico de apoyo a las mujeres del medio rural en Castilla y León.

Castilla-La Mancha.

Ley 5/2001, del 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección de las mujeres maltratadas.

Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

Plan estratégico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.

Cataluña.

Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Plan de políticas de mujeres del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Comunidad Valenciana.

Ley 7/2012, de 23 de diciembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para combatir la Violencia contra las Mujeres.

Extremadura.

Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la violencia de género en Extremadura.

Plan para la Igualdad de las Mujeres de Extremadura.

Galicia.

Ley 2/2007, de 28 de marzo, de trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia.

Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género.

Plan Gallego para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Islas Baleares.

Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer.

Plan estratégico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de las Illes Balears.

Islas Canarias.

Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género.

Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

La Rioja.

Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja.

Plan Integral de Mujeres del Gobierno de La Rioja.

Comunidad de Madrid.

Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid.

Plan de Acción Integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid.

Murcia.

Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia.

Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Región de Murcia.

Navarra.

Ley Foral, 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres.

Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra.

Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Comunidad Foral de Navarra.

País Vasco.

Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Plan para la Igualdad de mujeres y hombres.

Plan de Actuación del Gobierno contra la violencia de género.

Principado de Asturias.

Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género.

Programa del Principado de Asturias de sensibilización y prevención de la violencia de género.

Junto con ello, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen una comisión o consejo interdepartamental contra la violencia de género, desde el que se coordina y realiza oficialmente el seguimiento de las acciones emprendidas con las

políticas anteriores. Así mismo, en un importante número de autonomías han creado un observatorio, que se apellida de distinta forma según el territorio, pudiendo ser Observatorio de la Violencia de Género, Observatorio de Género u Observatorio de Igualdad de Oportunidades²⁷⁴.

Con toda esta ingente labor desplegada a nivel autonómica, no han sido pocas las voces que reclaman un paso más allá en la lucha contra la violencia de género, entendiendo que la mejor forma para delimitar y desarrollar adecuadamente el ámbito competencial en esta materia, sería mediante su incorporación en todos los Estatutos de Autonomía, siempre respetando lo determinado por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el citado artículo 149.1.1 CE. Este es el caso de lo que ha ocurrido con las reformas estatutarias impulsadas recientemente, como la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*²⁷⁵ o *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*²⁷⁶. Sobre esa línea, podemos citar las conclusiones del Congreso Internacional de Género,

²⁷⁴ *Actuaciones de las Comunidades Autónomas en cumplimiento de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (junio, 2013). pp. 11 a 14.

²⁷⁵ BOE número 86, de 11 de abril de 2006.

²⁷⁶ BOE número 172, de 20 de julio de 2006.

Constitución y Estatutos de Autonomía²⁷⁷, que propone la incorporación de la perspectiva de género en las reformas de los Estatutos de Autonomía, al recordar que corresponde a los poderes públicos adoptar las medidas necesarias para la prevención y erradicación de la violencia ejercida contra las mujeres y garantizar la atención y asistencia integral a las víctimas de violencia de género, disponiendo los recursos adecuados para ello²⁷⁸.

1.2.2. Servicios sociales y violencia de género.

Lo primero que debemos precisar en este momento, es que cuando estamos hablando de servicios sociales, nos referimos al concepto más o menos estandarizado de asistencia social, a pesar de que la Constitución y las propias autonomías hablan indistintamente de servicios sociales, bienestar social o asistencia social. Aunque parezca una concreción puramente terminológica, la misma posee una importancia considerable para nuestro estudio, puesto que distinguiéndola de la Seguridad Social, competencialmente propia del Estado, cabe un amplio espectro de posibilidades donde las Comunidades Autónomas

²⁷⁷ Organizado por el Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública del Instituto Nacional de Administración Pública en colaboración con la Red Feminista de Derecho Constitucional.

²⁷⁸ Freixes Sanjuán, Teresa y Sevilla Merino, Julia. *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 17.

pueden adquirir más parcelas de autogobierno y gestión. Así, mientras el artículo 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”, el artículo 148.1.20 CE atribuye la competencia en el ámbito de la asistencia social a las CCAA. Por lo tanto, es sumamente significativo tener claras ambas acepciones.

A mayor abundamiento, es conveniente analizar la definición dada por el Tribunal Constitucional respecto del concepto de asistencia social, que se entiende como el conjunto de acciones y técnicas de protección que quedan fuera del sistema de la Seguridad Social, lo que resuelve poco el problema, cuanto menos desde un plano teórico. Así, y con acierto, muchos estudios señalan que si la Seguridad Social cubriera todos los aspectos que la ley permite, no habría espacio para la asistencia social. En definitiva, y al margen de estas disquisiciones teóricas, lo bien cierto es que la doctrina jurisprudencial del Constitucional afirma que existe una asistencia social ajena al sistema de la Seguridad Social, concebida como un mecanismo por grupos de población a los que no alcanza aquel, y que opera, mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social²⁷⁹.

²⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 76/1986, de fecha 9 de junio de 1986.

Otra de las importantes diferencias entre ambas realidades, es que mientras la actividad administrativa que hoy denominamos servicios sociales tiene sus antecedentes en la llamada actividad de beneficencia, que en la actualidad se ha profesionalizado, a través de un aparato administrativo con fines prestacionales, el sistema de la Seguridad Social se asienta sobre la idea de una evolución histórica que comienza en Europa con la revolución industrial, definiéndose como un conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables²⁸⁰.

Vista la complejidad a la hora de delimitar su ámbito competencial, y para el supuesto concreto de la violencia de género, debe quedar claro que los servicios sociales que se han creado para la atención de estas víctimas, son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Esta atribución, posteriormente se concreta entre autonomías y entidades locales, para una mejor gestión de esos recursos.

Siguiendo con nuestro análisis, debemos recordar que dentro de la normativa que regula la atención a mujeres víctimas de violencia de género, hay que destacar lo recogido respecto a los servicios sociales en la LOVG, concretamente en su art. 19,

²⁸⁰ Alonso Olea, Manuel. *Instituciones de Seguridad Social*. Civitas. p. 37.

donde se reconoce el derecho a la asistencia social integral. Este precepto contiene el derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral, señalándose que la organización de estos servicios por parte de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Como dice la ley, estos servicios actuarán coordinadamente y en colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Jueces de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, del ámbito geográfico correspondiente, pudiendo solicitar al juez medidas urgentes que consideren necesarias, tal y como hemos tenido ocasión de analizar en el capítulo correspondiente.

El derecho a la asistencia social integral a través de los servicios sociales, como veremos más adelante, también se extiende a los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida, así como a las personas que de ellas dependan. Para esos supuestos, los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos a los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género.

A partir de este artículo 19 LOVG, podemos extraer una serie de conclusiones generales respecto de las características propias que debe tener la asistencia social a las mujeres víctimas de violencia de género, tales como²⁸¹:

- a. Debe prestarse un servicio social especializado, que responde a la distinción existente entre los servicios de base o generales de atención primaria, y por otra parte, los servicios especializados a los que se acceden previa valoración y diagnóstico de la necesidad concreta, y siempre que no se haya podido resolver en el primer nivel de atención básica. Esta clasificación se asimila a la estructura creada en ámbitos como el sanitario o la educación, tal y como veremos.
- b. Partiendo de la idea anterior, y teniendo presente que nuestro análisis acaba centrado en un colectivo específico, como son las mujeres con discapacidad, cabe exigir que sus contenidos prestacionales estén en función de las características y necesidades peculiares que requiere cada sector merecedor de protección social. En el caso concreto de la violencia de género, la mayoría de las normas autonómicas desarrollan una serie de

²⁸¹ Ventura Franch, Asunción (dir.). *El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género. Estudio sistemático del Título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género de acuerdo con la distribución territorial del Estado*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. pp. 137 a 142.

equipamientos o dispositivos dirigidos a proporcionar acogida temporal, que a pesar de las diferencias normativas propias, y como se analizará, pueden agruparse en tres etapas de servicios a mujeres víctimas de violencia de género: los centros de emergencia, las casas de acogida y los pisos tutelados²⁸², principalmente. En algunas Comunidades Autónomas se han creado servicios especializados para mujeres con discapacidad, e incluso, para las que tienen reconocida una discapacidad intelectual o enfermedad mental.

- c. Se crea un fondo para la asistencia social integral, derivado del artículo 19 y de la Disposición Adicional 13^a, que se articula con el fin de favorecer la puesta en marcha de los servicios establecidos en ese precepto de la LOVG, donde se buscaba la equidad interterritorial en la implantación de todas estas medidas asistenciales a favor de la mujer víctima de violencia de género.

Por último, y en este apartado, es necesario citar el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, que se estableció para garantizar la efectividad del derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género, donde expresamente se subraya la necesidad de promover proyectos autonómicos y locales innovadores que garanticen ese derecho. Así las cosas, se

²⁸² Ventura Franch, Asunción (dir.). op. cit. pp. 165-166.

precisa que estos proyectos deberán contemplar la situación de las mujeres con discapacidad, inmigrantes, mayores, minorías étnicas, del medio rural o menores.

1.2.3. Servicios sociales y atención integral especializada en la legislación autonómica.

La legislación autonómica recoge estos servicios sociales con diversas acepciones, siendo la expresión más común la que hace referencia a los servicios sociales especializados, como lo hace Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja y País Vasco, mientras que en autonomías como Baleares, Cantabria o Castilla y León se utiliza el término de servicios sociales específicos, y por último, se emplea servicios sociales de atención especializada en Cataluña y Galicia. Las CC.AA. regulan la red asistencial del siguiente modo:

Andalucía.

Como hemos tenido ocasión de analizar previamente, sus principales medidas vienen fijadas en la *Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género*. De ese modo, el artículo 42 hace referencia a que la administración de la Junta de Andalucía

garantizará la atención y acogida inmediata a aquellas mujeres y a los menores a su cargo, que se encuentren en una situación de emergencia, facilitando para ello la información, asesoramiento jurídico y apoyo psicológico necesario, así como aquellos recursos de atención que se precisen en cada caso particular. Para este tipo de recursos básicos, no es necesaria la acreditación formal de la situación de violencia de género.

A partir de ahí, se garantiza el derecho recogido en la LOVG respecto a la acogida, atención integral especializada multidisciplinar, y los medios de apoyo y recuperación. La tipología de centros de atención integral y acogida de Andalucía se organizarán de acuerdo con tres niveles de atención:

- a. Los centros de emergencia, que prestan protección a las mujeres y a los menores que las acompañen, para garantizar su seguridad personal, ofreciendo una acogida inmediata y temporal, de corta duración, mientras se valora el recurso social más adecuado a sus circunstancias personales. Asimismo, deben facilitar recursos personales y sociales que permitan una resolución de la situación de crisis.
- b. Las casas de acogida permiten una estancia temporal a las mujeres y menores que las acompañen, garantizándoles una atención integral multidisciplinar,

para que las mujeres sean capaces de recuperarse de los efectos de la violencia padecida.

- c. Los pisos tutelados, por su parte, son viviendas cedidas para uso familiar, con carácter temporal, a aquellas mujeres que puedan vivir de forma independiente.

En el caso concreto de las mujeres con discapacidad, y para ese tipo de servicios de atención, establece la norma andaluza con carácter general que garantizará la accesibilidad, adaptando las estructuras y los servicios que se proporcionen a las mujeres con discapacidad. Junto con ello, determina que la Junta de Andalucía facilitará el ingreso preferente en la red pública de centros existentes a las mujeres víctimas de violencia de género, donde además concorra otra problemática o situación añadida, como puede ser la enfermedad mental, la discapacidad, dependientes o mujeres con problemas de adicción, entre otros colectivos especialmente vulnerables que también se incluyen.

Aragón.

La *Ley 4/2007, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia* establece las bases sobre las que se asientan en Aragón las medidas de protección y apoyo a la víctima, conforme se definen en esta norma autonómica. Concretamente se regulan en el Capítulo IV de la ley, fijándose

en los artículos 18 a 23 los centros de protección y apoyo, mientras que en los artículos 24 a 31 se regulan los servicios concretos.

La tipología de centros en Aragón se organiza de acuerdo con estos niveles de atención:

- a. Centros de emergencia, que son centros de asistencia permanente e inmediata en los que se facilitará a las mujeres víctimas de violencia o que se encuentren en situación de riesgo inminente y a las hijas e hijos acompañantes alojamiento y la protección necesaria, orientándolas y derivándolas a los recursos sociales, psicológicos y jurídicos que se adecuen a sus necesidades.
- b. Casas de acogida, como servicio social especializado y de carácter asistencial, destinado a acoger, por un período de tiempo determinado, a las mujeres solas o acompañadas de menores a su cargo víctimas de violencia doméstica que hayan abandonado o tenido que abandonar el domicilio familiar y carezcan de medios propios. En estos centros se atenderán tanto a las mujeres víctimas de violencia, así como a los hijos a su cargo.
- c. Pisos tutelados, que son hogares funcionales y temporales en los que conviven una o varias unidades familiares compuestas por mujeres víctimas de violencia

junto con sus hijas e hijos, que ya no requieran en su totalidad el tratamiento especializado prestado por la casa de acogida, pero que necesiten apoyo, en especial un alojamiento transitorio para conseguir su autonomía personal.

- d. Por último, es importante hacer referencia a lo que el artículo 21 describe como alojamientos alternativos específicos, que se trata de poner a disposición de las víctimas mayores o discapacitadas centros específicos de atención a sus necesidades, ya sean propios o concertados por la administración autonómica. En definitiva, se trata de potenciar los centros que puedan existir para estos colectivos, habilitándolos para cubrir ese tipo de demandas, lógicamente con la necesaria especialización de sus profesionales y la dotación de los recursos necesarios.

Cantabria.

La Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas, es la que establece la regulación específica de esta materia en la comunidad autónoma de Cantabria. Acudiendo a esta norma, y quizás por lo temprana de su publicación y las características geográficas de la misma, lo primero que

observamos es que posee una sistemática legislativa dispersa, donde tienen que ponerse en relación preceptos del Título V, Título VI y Título VII.

Respecto a los centros de emergencia, el artículo 17 establece que el Gobierno de Cantabria pondrá a disposición de las víctimas de violencia de género, sus hijos e hijas o personas sujetas a su tutela o acogimiento un centro de emergencia y acogida en aquellas situaciones en que por su gravedad, urgencia o por carecer de recursos alternativos así lo requieran. Siguiendo en esa línea, se prevé una asistencia inmediata a las mujeres víctimas de malos tratos y menores a su cargo o personas bajo su tutela o acogimiento, telefónicamente, durante las veinticuatro horas del día cuando así lo soliciten, poniendo en marcha los recursos de atención, apoyo y acogida que se precisen según las circunstancias del caso concreto y facilitando de manera inmediata la tramitación de la solicitud de orden de protección a las víctimas.

Por último, indica su artículo 21 que las mujeres víctimas de violencia de género que terminen su periodo de estancia en el centro de acogida, disfruten de un alojamiento provisional gratuito, cuando así lo precisen por su situación familiar, socio-laboral o económica, y así se estime por los servicios sociales dependientes del organismo de igualdad de la Comunidad autónoma.

Castilla y León.

Para abordar esta cuestión en la Comunidad Autónoma de Castilla y León debemos recurrir a la *Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Violencia de Género en Castilla y León*, donde en su artículo 21 nos describe la Red de Atención a las mujeres víctimas de violencia de género, estableciéndose como tal el conjunto de centros y servicios destinados a la atención integral de las mujeres víctimas de alguna de las formas de violencia de género, así como de las personas de ellas dependientes, menores o mayores.

Siguiendo esta norma, los centros de atención social se clasifican en:

- a. Centros de emergencia, en los que se acogerá con carácter urgente a las mujeres víctimas y, en su caso, a cualquier otra persona bajo su dependencia, con el objeto de garantizar su integridad y seguridad personal, y que deben funcionar las veinticuatro horas al día los trescientos sesenta y cinco días del año.
- b. Casas de acogida, que se entienden por aquellas viviendas que tienen por objeto dispensar por personal especializado alojamiento seguro, así como manutención a las mujeres víctimas y, en su caso, a las personas dependientes de ellas, para llevar a cabo su recuperación

integral, desde los ámbitos psicológico, educativo, sanitario, laboral y jurídico, actuando en coordinación con las entidades competentes, y favoreciendo la superación de los efectos de la violencia de todas las personas afectadas.

- c. Pisos tutelados, que son viviendas que tienen por objeto dispensar, en régimen de autogestión, alojamiento y seguimiento psicosocial a las mujeres víctimas y, en su caso, a las personas dependientes de ellas, cuando precisan apoyo en la consecución de su autonomía personal.

Respecto a las mujeres con discapacidad, la norma de Castilla y León determina que la Administración Autonómica deberá garantizar que los recursos de atención integral recogidos en su ley no se vean obstaculizados por la existencia de barreras que impidan su accesibilidad. Al mismo tiempo, el reconocimiento en la mujer víctima de violencia de género de un grado de discapacidad igual o superior al 33% será considerado como circunstancia cualificada en el acceso a la Red de Atención a las mujeres víctimas de violencia de género de Castilla y León, de acuerdo con los requisitos y condiciones que se establezcan en la normativa específica. Este acceso preferente también se hace extensivo a las plazas en residencias o centros especializados para mujeres mayores de 65 años, mujeres con discapacidad y aquellas que tengan algún tipo de trastorno

mental, algo que privilegia a estos colectivos por su posición de especial vulnerabilidad. En esos centros de contenido social más general, deberá proveérseles de los recursos necesarios para la atención especializada de estas víctimas de violencia de género.

Castilla- La Mancha.

Castilla-La Mancha regula esta materia en la *Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a Mujeres Maltratadas*, tal y como hemos señalado anteriormente, siendo una norma puramente programática de 20 artículos. Así las cosas, la única referencia a los centros de asistencia social indica que *las capitales de provincia y los municipios con población superior a 20.000 habitantes contarán con Centros de Urgencia o Casas de Acogida que proporcionarán apoyo inmediato y protección a las mujeres víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas, conforme a la redacción dada por el artículo 28 de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales.*

Cataluña.

La *Ley 5/2008, de 24 de abril, de los derechos de las mujeres para la erradicación de la violencia machista*, es la norma que regula en Cataluña estos servicios sociales de atención, influida por un Estatuto de Autonomía más actualizado y donde la lucha contra la violencia de género tiene especial interés. El Capítulo IV regula la denominada Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres en situaciones de violencia machista, con la que se quiere dar una respuesta adecuada, ágil, próxima y coordinada de las necesidades y procesos de las mujeres que sufren o han sufrido situaciones de violencia machista.

Los modelos catalanes de intervención social se centran en la información, atención primaria y atención especializada, integrando su red los siguientes servicios:

- a. Servicio de Atención Telefónica Especializada.
- b. Servicios de información y atención a las mujeres.
- c. Servicios de atención y acogimiento de urgencias.
- d. Servicios de acogida y recuperación.
- e. Servicios de acogida sustitutoria del hogar.
- f. Servicios de intervención especializada.
- g. Servicios técnicos de punto de encuentro.
- h. Servicios de atención a la víctima del delito.

- i. Servicios de atención policial.
- j. Otros servicios que considere necesarios el Gobierno.

Los servicios de atención y acogimiento de urgencias son servicios especializados que deben facilitar acogimiento temporal, de corta duración, a las mujeres que están sometidas o han sido sometidas a situaciones de violencia machista y, en su caso, a sus hijas e hijos, para garantizar su seguridad personal. Asimismo, deben facilitar recursos personales y sociales que permitan una resolución de la situación de crisis. Estos servicios prestan su actividad las veinticuatro horas todos los días del año. Por su parte, los servicios de acogida sustitutoria del hogar son servicios temporales que actúan como sustitución del hogar y deben contar con apoyo personal, psicológico, médico, social, jurídico y de ocio, llevado a cabo por profesionales especializados, para facilitar la plena integración sociolaboral de las mujeres que sufren situaciones de violencia. Siguiendo con este análisis, encontramos los servicios de intervención especializada, que son aquellos que ofrecen atención integral y recursos en el proceso de recuperación y reparación a las mujeres que han sufrido o sufren situación de violencia, así como a sus hijas e hijos. Asimismo, estos deben incidir en la prevención, sensibilización e implicación comunitaria.

Todos los servicios de atención se destinan no sólo a las mujeres víctimas de violencia de género, sino en general a las

mujeres que sufren cualquier forma de violencia machista en el ámbito de la pareja, el ámbito familiar o el ámbito social o comunitario en la manifestación de agresiones sexuales, de tráfico y explotación sexual, de mutilación genital femenina o riesgo de sufrirla y de matrimonio forzoso.

Igual que sucede en la legislación autonómica de Castilla y León, en la *Ley 5/2008* también se hace una referencia expresa a las mujeres con discapacidad, empleando el mismo tenor literal que en el otro caso. Se indica que el Gobierno garantizará que el ejercicio de los derechos y el acceso a los recursos y servicios regulados en este título no se vean obstaculizados o impedidos por la existencia de barreras que impidan la accesibilidad y garanticen la seguridad del entorno en el acceso. Además, las mujeres con un grado de discapacidad igual o superior al 33% y que sufren violencia machista tienen derecho a una mejora económica o temporal de los derechos económicos establecidos en este título, de acuerdo con los requisitos y las condiciones que se establezcan por reglamento para facilitar su proceso de recuperación y reparación.

A partir de ahí, la legislación catalana también introduce importantes avances respecto al colectivo de mujeres con discapacidad, estableciendo su prioridad para el acceso a viviendas de promoción pública, en las residencias para mayores o discapacitadas o en relación a la obtención de ayudas públicas

para la adaptación funcional del hogar. Estamos ante unas mejoras en el ámbito social y de las mujeres víctimas de violencia de género muy importantes, en gran parte, debido a una legislación y Estatuto de Autonomía más actualizado.

Comunidad Valenciana.

En la Comunidad Valenciana esta materia viene principalmente regulada por 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*. El objeto de la ley es la adopción de medidas integrales para la erradicación de la violencia sobre la mujer, 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. Como se puede observar de la lectura de su artículo 2, la citada norma autonómica conforma una definición mucho más amplia que la estatal, respecto de lo que debe entenderse por violencia sobre la mujer, entendiendo 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.

El derecho a la atención integral y especializada viene inicialmente regulado en el artículo 12, donde compromete a las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana en la labor de garantizar a las víctimas de este tipo de violencia los servicios sociales de atención, emergencia, apoyo y acogida y recuperación integral. A partir de ahí, es el Título III donde se regula la Red de la Generalitat de Asistencia Social Integral a las Víctimas de Violencia sobre la Mujer.

Todos los servicios comprendidos en la Red de la Generalitat de Asistencia Social Integral a las Víctimas de Violencia sobre la Mujer tendrán carácter gratuito y comprenderán información, atención, emergencia, apoyo y recuperación integral. Dicha Red estará integrada por:

- a. Servicios de régimen ambulatorio
 - Servicio de atención telefónica permanente, que es un recurso especializado integrado en los centros Mujer, dirigido a mujeres víctimas de violencia que necesiten información y asesoramiento, así como a profesionales implicados en esta problemática que requieran información y coordinación. También

tendrá acceso a este servicio cualquier ciudadano y ciudadana que necesite asesoramiento al respecto. Este servicio funcionará las 24 horas del día, los 365 días del año.

- Oficinas de atención a las víctimas del delito, que constituyen un servicio público y gratuito cuyo principal objeto es ofrecer a los ciudadanos y ciudadanas información y asistencia jurídica en los supuestos en que hubieran sufrido directa o indirectamente las consecuencias de una infracción penal. Estas oficinas desarrollan su actividad en coordinación con el poder judicial, fiscalía, cuerpos y fuerzas de seguridad, servicios de salud, servicios sociales y cualquier otra institución que pueda estar en contacto con la víctima por esta causa.
- Centros Mujer, donde se presta una atención integral especializada y exclusiva a las mujeres víctimas de malos tratos físicos o psíquicos, abusos o agresiones sexuales y acoso sexual en el ámbito laboral o educativo. Estos centros tienen carácter permanente y de emergencia, funcionando las 24 horas del día al menos en las tres capitales de provincia, prestando una atención social, psicológica y jurídica, tanto en situación de crisis como de asesoramiento o de terapia en seguimiento, a nivel individual y grupal.

b. Servicios de régimen residencial

- Centros de emergencia, que son recursos de corta estancia que ofrecen acogida inmediata a las mujeres y menores que las acompañan, desde los que se proporciona alojamiento, protección, apoyo e intervención psicosocial especializada.
- Centros de recuperación integral, destinados a mujeres víctimas y menores que las acompañan, proporcionándoles un alojamiento temporal más prolongado, debido a la grave situación vivida por los malos tratos sufridos, a la falta de apoyo familiar y a la ausencia de recursos personales, precisando de un lugar de acogida para su recuperación integral y salvaguardar así su integridad física y/o psíquica. La estancia en estos centros incluirá prestaciones de alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial.
- Viviendas tuteladas, que son hogares de normalización social, en régimen parcialmente autogestionado, dirigido a mujeres víctimas de esta violencia que necesitan protección, con un nivel de autonomía personal que les permita alcanzar la plena normalización social.

Además de la Red de la Generalitat de Asistencia Social Integral a las Víctimas de Violencia sobre la Mujer, recogida en

el artículo anterior de esta ley, los poderes públicos garantizaran la existencia de otros servicios de carácter generalista de atención a la mujer. Estos servicios proporcionarán información, asesoramiento y, en su caso, acompañamiento a las mujeres para facilitar el ejercicio de los derechos en todos los ámbitos de su vida personal, familiar, social y laboral. Igualmente se impulsarán en los puntos de encuentro familiar protocolos de actuación específicos para situaciones de violencia sobre la mujer.

Por último, y respecto de las innovaciones introducidas por esta legislación autonómica sobre mujeres con discapacidad, debemos indicar que encontramos las referencias generales al derecho que garantiza su acceso a la información y a los recursos de atención integral. Además, el artículo 57 garantiza que las mujeres mayores de 65 años o con discapacidad tendrán derecho preferente de acceso a plazas gratuitas en residencias públicas o concertadas.

No podemos acabar este apartado sin hacer referencia al Foro de la Comunitat Valenciana contra la Violencia de Género y Personas Dependientes en el Ámbito de la Familia, cuyo reciente cambio de denominación a través de la Disposición Adicional Segunda de esa ley, pasando a llamarse Foro contra la Violencia sobre la Mujer, podría inducirnos a pensar que se puede dar un paso atrás en la innovación legislativa autonómica

que se había alcanzado. Esta situación no se produce sólo por dicho cambio, que podría considerarse como puramente anecdótica, sino que lo verdaderamente preocupante es la inactividad de este instrumento de reflexión y debate, más aún en el área de las mujeres con dependencia y/o discapacidad.

El Decreto 52/2004, de 2 de abril, del Consell de la Generalitat Valenciana, 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, que fue posteriormente reformado por el Decreto 94/2009, de 10 de julio, del Consell, creó un instrumento consultivo y asesor para coordinar esfuerzos entorno a la violencia de género, donde se resaltaba también la importancia de ese fenómeno en las mujeres dependientes y/o discapacitadas, adscrito a la Consellería de Bienestar Social.

El Foro está estructurado como un instrumento representativo en el que intervienen diferentes organismos y entidades, lo más amplio posible para tener una visión de conjunto de la problemática de la violencia de género, con especial detalle a ese colectivo más vulnerable de mujeres. De ese modo, ostenta la condición de vocal un titular de la Dirección General en materia de personas con discapacidad y dependencia, además de que se habilitaba la posibilidad de que expertos en asuntos de violencia de género y personas

dependientes, pudieran asistir a las sesiones. Como hemos resaltado, con este organismo la Comunidad Valenciana se situaba a la vanguardia legislativa en materia de violencia de género y dependencia, pero lamentablemente la coyuntura económica actual y la desinversión en políticas sociales lo está relegando al más absoluto olvido. Parece que la reducción de su nombre, podría significar una pérdida de interés en la especialización en discapacidad y/o dependencia, donde se le infería un plus de novedad respecto de las otras autonomías.

Extremadura.

Debemos acudir a la *Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la violencia de género en Extremadura*, donde se regula actualmente los servicios sociales destinados a las mujeres víctimas de violencia de género. Esta ley crea la Red Extremeña de Atención a Víctimas de Violencia de Género, desde la que se busca garantizar los derechos sociales de la mujer y la coordinación de todos esos recursos. La Red Extremeña de Atención a Víctimas de Violencia de Género garantizará los siguientes servicios:

- a. De Emergencia: que deben asegurar la prestación de los Servicios de Atención de Emergencia a nivel psicológico, jurídico y policial de acuerdo con los

convenios de colaboración que se formalicen con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y además del servicio de Acogida de Urgencia.

- b. De Atención Especializada a las Víctimas, que deben asegurar la prestación de los servicios de protección policial conforme los convenios de colaboración citados en el apartado anterior y, de acogida en centros especializados, el asesoramiento jurídico permanente, la atención psicológica especializada y los programas de recuperación integral.
- c. De atención a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género y a las menores víctimas de dicha violencia.
- d. La reeducación de agresores, como servicio complementario.

Para llevar a cabo estos servicios, se implantan los siguientes dispositivos de atención especializada que se integran en la Red Extremeña de Atención a Víctimas de la Violencia de Género:

- a. Los Dispositivos de Acogida de Urgencia y de Larga Estancia.
- b. La Oficina de Asistencia Integral.
- c. Los Puntos de Atención Psicológica.
- d. Los Centros Integrales de Recuperación.

Dentro de esa Red, podemos destacar dos tipos de dispositivos, como son:

a. Los dispositivos de atención de emergencia, que comprenderán:

- El acogimiento de urgencia, que será responsabilidad del Instituto de la Mujer de Extremadura, y se trata de servicios especializados que desarrollan su labor las veinticuatro horas todos los días del año, destinados a facilitar acogimiento temporal de corta duración a las mujeres que están sometidas o han sido sometidas a situaciones de violencia de género y, en su caso, a sus hijas e hijos, para garantizar su seguridad personal.
- La atención jurídica de urgencia.
- La atención psicológica de urgencia.

b. Los dispositivos de atención terapéutica, que comprenderán:

- Los Puntos de Atención Psicológica. Son el mecanismo de entrada a la Red de Atención Terapéutica y prestan atención psicológica a las mujeres víctimas de violencia de género de su zona de influencia, mediante programas de atención individualizada y grupal y a través de los grupos de auto-ayuda.

- Los Centros de Recuperación Integral de la Mujer. Estos centros de atención especializada están orientados a mujeres víctimas de violencia de género que presentan un grado de deterioro personal muy significativo como consecuencia de la relación de maltrato.
- Los Dispositivos de Acogida de Larga Estancia. Destinados a mujeres víctimas de violencia de género que requieren protección durante un periodo de larga duración y a aquellas otras mujeres que son derivadas desde cualquiera de los Puntos de Atención Psicológica con el objetivo de participar en el Programa de Recuperación Integral y, que por ello, deben residir en los Dispositivos de Acogida, garantizando así mismo el acogimiento de sus hijos e hijas y prestando la atención especializada.

Galicia.

La Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia, junto con la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, conforman su entramado legislativo. Concretamente, es en el Título III donde se desarrolla el

apartado sobre la organización del sistema de protección y asistencia integral especializada frente a la violencia de género.

En ese Título se prevé que la Xunta contará con los siguientes recursos sociales:

- a. Servicio de atención 24 horas, que ofrece atención e información integral sobre los recursos públicos y privados al alcance de las mujeres en situaciones de violencia de género. Las mujeres podrán acceder a este servicio sin necesidad de aportar ningún tipo de acreditación de su situación de violencia.
- b. Red gallega de acogida, tratándose de un recurso especializado residencial y temporal que ofrece acogida, atención y recuperación a las mujeres que sufren violencia de género y a las y los menores a su cargo que requieren un espacio de protección debido a la situación de indefensión o riesgo causada por la violencia de género. La red gallega de acogida estará coordinada por el Centro de Recuperación Integral para Mujeres que sufren Violencia de Género, con el que se desarrolla un modelo de atención integral, basado en un sistema coordinado de servicios, recursos y medidas de carácter social, laboral y económico.

- c. Puntos de encuentro familiar y oficinas de atención a las víctimas de delitos, que exceden de nuestro análisis actual.

Esta legislación autonómica, garantiza con carácter general que las mujeres con discapacidad que sufran una situación de violencia de género tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y a los recursos existentes, ofertando la información en formato accesible y comprensible. Además, indica en su artículo 46 que las mujeres mayores y las mujeres afectadas de diversidad funcional que sufran violencia de género, entiéndase mayores, dependientes y/o discapacitadas, así como las personas de ellas dependientes, se considerarán colectivos preferentes para acceder a los equipamientos sociales especializados, en especial residencias para personas mayores y centros de día. Por último, y sobre las mujeres con discapacidad, también fija la necesidad de establecer en la atención sanitaria actuaciones y protocolos específicos para la detección, intervención y apoyo de situaciones de violencia contra las mujeres con discapacidad o en situación de vulnerabilidad.

Islas Baleares.

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares establece en su artículo 30.17 que las políticas de género serán de su

exclusiva competencia, siempre respetando lo establecido en el artículo 149.1 CE. Se trata de una fórmula ritual que han empleado otros estatutos reformados en los últimos años, pero que sin embargo, no ha tenido un desarrollo legislativo autonómico concreto.

Para encontrar alguna cuestión concreta en este ámbito de actuación, debemos retrotraernos a la *Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer*, en cuyo Capítulo VI hace una planteamiento generalista sobre políticas ante la violencia contra las mujeres. A partir de ahí, los recursos sociales se coordinan a través del Instituto Balear de la Mujer, donde se dispone de un servicio telefónico para casos de urgencia durante las 24 horas; centros asesores insulares; servicios de asistencia psicológica; programa de atención a mujeres víctimas de violencia de género y también para hijos e hijas de esas mujeres. A partir de ahí, según el tipo de urgencia, hay tres centros especializados: centros de emergencia, casas de acogida o pisos tutelados.

Islas Canarias.

En Canarias debemos acudir a la *Ley 16/2003, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género*, aprobada el 8 de abril de 2003. La referencia a los servicios sociales viene contenida en su Título

IV, donde inicialmente establece las funciones que asume el sistema de servicios sociales canario frente a situaciones de violencia contra las mujeres, fijando las siguientes actuaciones:

- a. Informar a las víctimas de violencia de género o en situaciones de riesgo, de sus derechos para defensa, protección, asistencia y su reintegración social.
- b. Asistir a las víctimas de violencia de género o en situaciones de riesgo, prestándoles el asesoramiento legal, la asistencia sanitaria física, psíquica y psicológica que requieran y garantizando, a las mismas y a las personas de ellas dependientes, los medios de manutención y alojamiento precisos.
- c. Prestar acogimiento a las víctimas de violencia de género y personas de ellas dependientes, cuando carezcan de medios propios para ello o cuando exista riesgo razonable.
- d. Denunciar ante las autoridades competentes las situaciones de violencia sobre las que tuvieran conocimiento, previa conformidad de la víctima.
- e. Colaborar con las autoridades competentes en la adopción de medidas asistenciales que tengan por objeto la protección de la víctima ante futuras situaciones de violencia de género, o la aportación de medios probatorios relacionados con la comisión de actos de violencia.

A partir de ahí, los servicios y centros que integran el sistema asistencial se clasifican como sigue:

- a. Dispositivos de emergencia para mujeres agredidas, donde se presta una asistencia inmediata a las mujeres que se encuentran en situación de necesidad como consecuencia de haber sido objeto de actos de violencia de género o encontrarse en riesgo razonable e inminente de padecerla.
- b. Centros de acogida inmediata, en los que se dispensa el alojamiento y la manutención temporal, por tiempo máximo de quince días, a las mujeres que así lo soliciten, por haber sido víctimas de violencia de género o encontrarse en situación inminente de riesgo, que precisen abandonar su domicilio habitual a fin de proteger la vida e integridad física de la víctima y menores acompañantes.
- c. Casas de acogida que dispensan alojamiento y manutención temporal, por tiempo máximo de 12 meses, a las mujeres que así lo soliciten, por haber sido víctimas de violencia de género o encontrarse en situación de riesgo y que precisen no retornar a su domicilio, así como la realización de programas de apoyo e intervención para su fortalecimiento y reintegración personal y laboral.

- d. Pisos Tutelados, que son inmuebles puestos a disposición, para su alojamiento por un período máximo de doce meses, de las mujeres y, en su caso, de las personas sujetas a la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento o representación legal de la mujer víctima de violencia de género, cuando dichas potestades se ejerzan efectivamente, y de forma exclusiva por ésta, o cuando, de ejercerlas de manera compartida con otra persona, resulte conveniente, a fin de evitar situaciones de riesgo, que tales personas convivan con la víctima de violencia, o cuando así lo disponga la autoridad competente en cada caso.

La Rioja.

En La Rioja se cuenta con la *Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia*, cuyo objetivo es la adopción de medidas integrales y globalizadoras para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia sobre la mujer y la ejercida en los ámbitos intrafamiliar y escolar, así como también, establecer un eficiente y coordinado sistema de asistencia a las víctimas y a sus hijos, u otras personas dependientes de ellas.

En relación a las medidas de asistencia integral especializada, se coordina a través del Centro Asesor de la Mujer, donde se prestan servicios de información legal, atención psicológica y atención social. En ese sentido, la Red de Alojamiento de Mujeres está conformada por tres servicios de atención:

- a. Servicio de acogida dirigido a prevenir situaciones que pongan en peligro la integridad física y/o psíquica de mujeres víctimas de violencia de género y, en su caso, la de los menores a su cargo.
- b. Servicio de alojamiento e intervención integral a mujeres víctimas de violencia de género, dirigido a ofrecer atención e intervención profesional a las mujeres víctimas de violencia de género con la finalidad de lograr su inserción social, proporcionando un entorno seguro para ella y, en su caso, para sus hijos e hijas.
- c. Servicio de alojamiento e intervención integral a jóvenes gestantes, dirigido a ofrecer un alojamiento para los meses de embarazo y las primeras semanas tras el parto, en un entorno seguro, dotándolas de las habilidades necesarias para asumir su maternidad o, en su caso, prestarles el apoyo psicológico y jurídico necesario para valorar la posibilidad de la entrega en adopción.

Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid regula esta materia, principalmente, con la *Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid*, donde se afirma que esta autonomía ha sido pionera en la lucha contra la violencia de género, implantando los servicios necesarios de atención ya desde el año 1984, momento en el que se inauguró la primera Casa de Acogida. Desde ese momento, y como se introduce en su Preámbulo, la Comunidad de Madrid ha estado fuerte y activamente comprometida en la lucha contra este tipo de violencia, materializándose sus primeras actuaciones a través de los Planes de Igualdad de Oportunidades, que contemplaron medidas concretas dirigidas a asistir a las mujeres. Respecto de los colectivos especialmente vulnerables, como tendremos ocasión de analizar, esta norma hace especial hincapié para hacer visible y atender a aquellas víctimas cuya singular situación las hace más vulnerables, citando a las mujeres discapacitadas, entre otras.

Igual que sucede en otras normas que hemos analizado, la *Ley 5/2005* indica que las medidas de asistencia integral comprenden las siguientes actuaciones:

- a. Informar y orientar a las víctimas sobre sus derechos y los recursos existentes.

- b. Atender la salud física y mental de las víctimas impulsando la recuperación de las secuelas de la violencia.
- c. Atender las especiales necesidades económicas, laborales, jurídicas, educativas, culturales y sociales de las víctimas derivadas de la situación de violencia.
- d. Atender las necesidades de acogimiento temporal garantizando la manutención, alojamiento, accesibilidad y seguridad de las mismas en los casos en los que proceda.
- e. Proporcionar seguridad a la víctima a través de los medios técnicos posibles.

De estas medidas, pueden beneficiarse las víctimas, así como los menores o personas en situación de dependencia respecto de esa mujer. Además, y es importante indicarlo, se precisa que en el caso de que la naturaleza de los recursos recogidos en este Capítulo no lo permita, las necesidades planteadas podrán ser atendidas con los demás medios de asistencia existentes en la Comunidad de Madrid. Esta concreción, entendemos que se destina a colectivos con necesidades asistenciales específicas, que en muchas ocasiones sobrepasan las generalidades marcadas por la norma.

La Comunidad de Madrid dispone de los siguientes dispositivos para dar acogida temporal a las víctimas de violencia de género:

- a. Centros de Emergencia, donde se dispensará alojamiento seguro e inmediato, así como manutención y otros gastos a las mujeres y menores a su cargo, por un tiempo máximo de dos meses. Servirán de apoyo en los primeros momentos de toma de decisión de las mujeres mientras se determina el lugar de residencia adecuado en función de sus circunstancias, en particular el apoyo psicológico y la orientación jurídica conducente a la denuncia. Podrán ser beneficiarias todas las mujeres que accedan a través de servicios de emergencia, sociales o policiales establecidos y que así lo soliciten por ser víctimas.
- b. Centros de acogida, cuyo objeto es dispensar alojamiento seguro, así como manutención y otros gastos a las mujeres y personas a su cargo, por el tiempo necesario para llevar a cabo su recuperación, sin que pueda exceder de doce meses. Ofrecerán a las mujeres y personas a su cargo un tratamiento integral de recuperación que desde los ámbitos psicológico, educativo, socio-laboral y jurídico, favorezca la normalización de la unidad familiar y la superación de los efectos de la violencia. Excepcionalmente, previo informe técnico de los Servicios Sociales, no será necesario el título habilitante

para ingresar en un Centro de Acogida, por el tiempo necesario hasta que la mujer formule la denuncia contra su maltratador.

- c. Pisos tutelados, que tienen por objeto dispensar alojamiento y seguimiento psicosocial a las mujeres y personas a su cargo, menores o dependientes, que han finalizado el proceso de atención en un Centro de Acogida y que continúan precisando de apoyo en la consecución de su autonomía personal por un tiempo máximo de dieciocho meses.

En el ámbito de las mujeres con discapacidad, y concretamente para aquellas que tienen una discapacidad intelectual, es importante destacar la labor realizada por la Comunidad de Madrid en colaboración con distintas organizaciones del sector. En ese caso, la Federación de Organizaciones a favor de Personas con Discapacidad Intelectual²⁸³ (Feaps) promovió en 2009 una guía bajo el título

²⁸³ Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), es un conjunto de organizaciones familiares que defienden los derechos, imparten servicios y son agentes de cambio social. Creada hace 40 años, está formada por padres, madres y familiares de personas con discapacidad intelectual, y cuenta entre sus asociados con personas y entidades colaboradoras que apoyan e impulsan sus proyectos. Es un amplio movimiento de base civil, articulado en federaciones por comunidades autónomas.

FEAPS ha sido declarada entidad de utilidad pública por acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de marzo de 1970. Está distinguida con la Cruz de Oro de la Solidaridad Social por Orden Ministerial del 14 de diciembre de 1990. En el año 2001 FEAPS recibió la Medalla de Plata al Mérito Social Penitenciario. Disponible en: <http://www.feaps.org>.

de “Violencia de Género y Mujeres con Discapacidad Intelectual”, editada por el gobierno autonómico, donde se quiere explicar qué es la violencia de género y qué se debe de hacer en tales casos, empleando un lenguaje accesible y sencillo para ese colectivo.

También es muy destacable el trabajo que viene realizando la Unidad de Atención a Víctimas con Discapacidad Intelectual de la Fundación Carmen Pardo Valcarce, con sede en la Comunidad de Madrid, que como tendremos ocasión de estudiar más adelante, ha completado un estudio muy interesante sobre la atención a personas con discapacidad intelectual en sus actuaciones ante las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, todo ello en colaboración con el Ministerio y la Guardia Civil.

Por último, la Comunidad de Madrid habilitó en 2013 un piso tutelado para mujeres con discapacidad intelectual víctimas de malos tratos, dentro de la red integral de atención a ciudadanas maltratadas. En este punto, el propio gobierno regional justificó esta medida en la necesidad de ampliar la única plaza existente para mujeres con discapacidad intelectual en su red de pisos tutelados, ante su demanda, habilitando un recurso propio con seis plazas para ciudadanas con discapacidad intelectual.

Murcia.

Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia tiene por objeto hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, mediante la regulación de aquellos aspectos orientados a la promoción y consecución de dicha igualdad, y a combatir de modo integral la violencia de género.

En el apartado específico de la violencia de género, es el Capítulo IV de esta norma autonómica, donde regula las medidas de asistencia integral y protección a las víctimas de violencia de género, comprometiéndose a que la administración pública proporcione a las mujeres una asistencia integral, para paliar las consecuencias físicas y psíquicas que la violencia cause sobre ellas, comprendiendo dicha asistencia integral el aseguramiento de su seguridad, la atención a su salud física y mental, así como a sus necesidades económicas, jurídicas y sociales.

La Región de Murcia dispone de los siguientes recursos sociales para las víctimas de violencia de género:

- a. Dispositivo de atención urgente, a través del cual se presta una asistencia integral e inmediata a las mujeres,

sus hijas e hijos, que se encuentran en situación de necesidad como consecuencia de haber sido objeto de actos de violencia de género o encontrarse en riesgo de padecerla. Dicha asistencia comprenderá la atención médica, asesoramiento jurídico, atención psicológica, acceso a los recursos sociales habilitados y acogimiento inmediato en centros de emergencia.

- b. Casas de acogida, que son centros de estancia media, a través de los cuales se proporcionará alojamiento, protección, manutención, atención psicológica, servicio de orientación laboral, atención social y atención de las necesidades educativas, sociales, de salud y de integración, que precisen las mujeres víctimas de violencia e hijos o hijas que tengan a su cargo.
- c. Pisos tutelados, donde se proporciona un alojamiento alternativo con carácter temporal, en régimen de autogestión, a las mujeres víctimas de violencia doméstica, y los hijos e hijas a su cargo hasta la adquisición de su autonomía personal y social.
- d. Centros de atención especializada individual y grupal, en los que se dispensa, de una forma integral y continuada, a las mujeres víctimas de violencia una asistencia jurídica, social y psicológica.

Sobre las mujeres con discapacidad, y como novedad, debemos indicar que esta legislación autonómica introduce en su

artículo 40, la posibilidad de que se considere violencia de género las agresiones físicas o psíquicas a la mujer con discapacidad ejercidas por hombres de su entorno familiar, aunque no tengan la condición de cónyuge o persona con la que esté ligada por análoga relación de afectividad aun sin convivencia.

Navarra.

El Parlamento de Navarra aprobó la *Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista*, siendo una de las primeras leyes específicas contra la violencia hacia las mujeres promulgadas en España, donde se adoptaban medidas integrales contra la violencia sexista. Con el paso del tiempo y la aprobación de la LOVG, el legislativo vio la necesidad de actualizar esta norma foral, aprobándose la vigente *Ley Foral, 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres*.

El conjunto coordinado de recursos y servicios públicos de carácter gratuito destinado a mujeres que han sufrido cualquier tipo de violencia, recibe en la Comunidad Foral de Navarra el nombre de red de atención y recuperación. Esta red se encuentra integrada por lo siguiente:

- a. Recursos generales de información y atención:
 - Línea telefónica de información y emergencia.
 - Servicios de información y primera atención.

- b. Servicios de recuperación y atención especializada:
 - Atención y recuperación psicosocial integral.
 - Atención psicológica para niños y niñas.
 - Recuperación para víctimas de la violencia sexual.
 - Asistencia integral para víctimas de trata.

- c. Red de acogida y alojamiento temporal seguro:
 - Centro de urgencia.
 - Recursos de acogida.
 - Pisos residencia.

Centrándonos en la red de acogida y alojamiento temporal, su contenido se regula en los artículos 43 a 47, comprometiéndolo a la administración a garantizar que las mujeres supervivientes de cualquier manifestación de violencia, y que se encuentren en situación de riesgo, cuenten con un recurso que les ofrezca la atención integral que requieren, en condiciones de seguridad y confidencialidad.

Para esta ley foral, se entienden por centros de urgencia los servicios especializados que facilitarán el acogimiento temporal, de corta duración, a las mujeres que están sometidas o

han sido sometidas a situaciones de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos convivientes y en situación de dependencia económica, para garantizar su seguridad personal. Asimismo, deben facilitar recursos personales y sociales que permitan una resolución de la situación de crisis. Estos centros de urgencia prestarán servicio las veinticuatro horas todos los días del año, con una duración mínima e indispensable para activar recursos estables, que no podrá superar el mes. Para su acceso, no es necesaria la interposición de denuncia alguna contra el agresor.

Por su parte, los recursos de acogida son alojamientos seguros de media estancia para la recuperación de las mujeres que han sido sometidas a situaciones de violencia, que requieren un espacio de protección debido a la situación de riesgo y para las personas menores a su cargo. Éstos se encuentran a cargo de equipos interdisciplinarios y garantizarán un tratamiento integral de atención y/o de recuperación.

Por último, al margen de los servicios de acogida para víctimas de trata de mujeres que no analizaremos, encontramos los pisos residencia, que se configuran como un recurso de atención integral en vivienda normalizada cuya finalidad es apoyar las necesidades de mujeres que han desarrollado una trayectoria de recuperación con vivienda, acompañamiento y atención integral en su proceso de integración en la sociedad y de plena autonomía.

En cuanto a las mujeres con discapacidad, junto con las referencias generales que encontramos en este tipo de legislación, y que ya hemos visto en otros cuerpos legales, cabe resaltar el artículo 36 que determina que las mujeres que sufren alguna manifestación de violencia contra las mujeres y se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad por razón de adicciones, enfermedades mentales, discapacidad, dependencia y situaciones de exclusión o riesgo social, tendrán garantizada una atención integral que dé respuesta a sus necesidades. Además, como principios rectores de la política foral en esta materia, encontramos el fomento de la participación de las mujeres víctimas de violencia y de las organizaciones de mujeres en el diseño y evaluación de los servicios y las políticas públicas frente a la violencia contra las mujeres así como de las asociaciones de discapacidad y otros colectivos vulnerables con problemática específica en la materia.

País Vasco.

La *Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*, dedica su Capítulo VII del Título III a la violencia contra las mujeres. Concretamente para los recursos asistenciales de pisos de acogida y servicios de urgencia tenemos que acudir al artículo 57, que vienen posteriormente desarrollados por el *Decreto 148/2007, de 11 de septiembre*,

regulador de los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico.

Esta Comunidad Autónoma se compromete a que en los municipios de más de 20.000 habitantes y las mancomunidades de municipios ya constituidas o que se constituyan para la prestación de servicios que superen el mencionado número de habitantes, tienen la obligación de disponer de pisos de acogida para atender las demandas urgentes de protección y alojamiento temporal de las víctimas de maltrato doméstico. Además, las administraciones públicas vascas se comprometen en garantizar que en cada territorio histórico exista, al menos, un servicio de acogida inmediata que funcione todos los días del año las veinticuatro horas, y que reúna como mínimo las siguientes características:

- a. Ser accesible a cualquier víctima de maltrato doméstico que necesite protección y alojamiento urgente y temporal independientemente de su situación personal, jurídica o social.
- b. Disponer de personal especializado suficiente para una primera atención psicosocial y para realizar labores de acompañamiento a las víctimas a centros sanitarios, dependencias policiales y judiciales u otras instancias que se consideren necesarias en un primer momento.

- c. Contar con las condiciones de seguridad necesarias para salvaguardar la integridad física de las víctimas y de su personal.
- d. Servir de puente para el acceso al resto de recursos sociales y de acogida.

Siguiendo la propia definición de los textos normativos del País Vasco, los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato se clasifican en:

- a. Servicios de acogida inmediata, de corta estancia, accesibles durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año, que acogen a las mujeres víctimas de maltrato doméstico con inmediatez y durante el periodo necesario para la valoración de sus necesidades con carácter previo a su derivación al recurso más idóneo.
- b. Pisos de acogida, de media o larga estancia, destinados a atender demandas de protección y alojamiento temporal.
- c. Centros de acogida, de media o larga estancia, destinados a atender demandas de protección y alojamiento temporal de mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico que precisen una intervención especializada integral.

Principado de Asturias.

Igual que sucede en otros territorios, el Principado de Asturias regula conjuntamente las políticas de igualdad y las medidas contra la violencia de género, todo ello a través de la *Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género*. Sin embargo, ambas cuestiones no son tratadas de forma equilibrada, siendo lo relativo a la violencia de género sólo los artículos 10 a 13 de la ley.

Con respecto a la asistencia social a las mujeres víctimas de violencia, viene a depender de la red de casas de acogida, que se constituirá por la administración autonómica y aquellos concejos asturianos que voluntariamente se adhieran a la misma, lo que evidentemente adolece de importantes lagunas normativas y de garantías para la víctima. Esta red se integra por equipamientos que prestan atención de emergencia y acogida, así como por pisos tutelados, tal y como estamos viendo en el resto de CC.AA.

El objeto de la Red será proporcionar a las víctimas de la violencia de género y a los menores que se encuentren bajo su patria potestad o guardia y custodia, la atención integral y especializada que precisan, tanto de emergencia como de acogida, de conformidad con los principios de atención

permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones e intervención profesional multidisciplinar.

En este sentido, la atención a las víctimas comportará especialmente las siguientes actuaciones:

- a. La información a las víctimas.
- b. La atención psicológica.
- c. El apoyo social.
- d. El seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer.
- e. El apoyo educativo a la unidad familiar.
- f. La formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos.
- g. El apoyo a la formación e inserción laboral.
- h. Todo ello abordado de forma integral para evitar duplicidades en la atención.

1.3. Reparto competencial y encaje con el principio de igualdad territorial.

Una de las cuestiones que ha suscitado importantes consideraciones doctrinales, ha sido la forma de armonizar la distribución de competencias territoriales y la salvaguarda del principio de igualdad de todos los ciudadanos. Esta dicotomía, se produce en aquellos países donde tienen instaurado un régimen competencial federal, y en el caso español, debido a las peculiaridades de nuestra estructura territorial autonómica.

Ese control de la homogeneidad social básica entre la población nacional, se encuentra recogida en la generalidad de los Estados federales más estrictos²⁸⁴. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos tenemos que acudir a dos cláusulas que regulan las líneas básicas de este pensamiento, como son la *privileges and immunities* y *equal protection*. La Cláusula de Privilegios e Inmunidades viene recogida en el Artículo IV, Sección 2 de la Constitución estadounidense, estableciendo que "los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos en los diversos estados." Con este principio constitucional se defienden los derechos fundamentales de los ciudadanos individuales, frente al posible conflicto de reconocimiento territorial. Por su parte, la Cláusula sobre Protección Igualitaria, parte de la Decimocuarta

²⁸⁴ García de Enterría, Eduardo. *Estudios sobre*. op. cit. p. 145.

Enmienda²⁸⁵, y viene a confirmar que ningún Estado podrá negar a persona alguna, dentro de su jurisdicción, la protección igualitaria de derechos. A partir de ello, la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano ha ido articulando toda una doctrina que fortalece el concepto de república y federalismo, a la vez que el de igualdad de todos los ciudadanos. Otro ejemplo de esa inquietud para establecer un sistema uniforme vertebrado en el principio de igualdad territorial, lo podemos encontrar en Alemania, donde el artículo 74.2 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania²⁸⁶ indica que “Si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica”²⁸⁷.

Acudiendo a nuestro país, esta cuestión también ha sido objeto de debate. En ciertos ámbitos de la política social en materia de discapacidad, principalmente aquellos que provenían de la llamada LISMI²⁸⁸, el legislador dotó al Estado de la posibilidad de fijar unas bases de ordenación normativa

²⁸⁵ La Decimocuarta Enmienda entró en vigor en 1868, poco tiempo después de la victoria de la Unión en la Guerra Civil Estadounidense.

²⁸⁶ Aprobada el 8 de mayo de 1949.

²⁸⁷ “Si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica”.

²⁸⁸ En la actualidad bajo la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, conforme hemos analizado en otros apartados de este trabajo.

uniforme y de vigencia en toda España, con la cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada autonomía, un denominar común normativa a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés territorial, puedan establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido. Esta cuestión sucede principalmente en las políticas activas de empleo protegido a las personas con discapacidad o en la configuración de los centros sociales de atención a este colectivo, cuya normativa de referencia viene inicialmente articulada por una norma nacional.

Con respecto a la violencia de género, el reparto competencial y la participación de todas las administraciones implicadas en la lucha contra esta lacra, ha quedado explicado con anterioridad. Sin embargo, muchos autores han insistido en la necesidad de poner en relación a los artículos 14 y 149.1.1 de la Constitución española, hablando de la obligación de respetar el principio de igualdad territorial en este ámbito, principalmente en relación a los derechos de las mujeres víctimas de violencia y los recursos sociales unificados que le pudieran corresponder. De ese modo, se plantea la necesidad de buscar un acuerdo de mínimos con las Comunidades Autónomas, de tal manera que las medidas y acciones que

pongan en marcha para hacer frente a la violencia contra la mujer sean similares²⁸⁹.

Estos artículos constitucionales, puestos en relación, marcan un elemento teleológico de la competencia estatal, consistente en el aseguramiento de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, correspondiendo por tanto en exclusiva al Estado la regulación de esas normas básicas. La Constitución, a través de su artículo 149.1.1, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad, de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, podrán aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho²⁹⁰. Junto con este principio de igualdad, es necesario citar otros como el de solidaridad, lealtad constitucional, unidad y autonomía, como fundamentos de nuestro Estado de Derecho.

²⁸⁹ Cabrera Mercado, Rafael y Carazo Liébana, María José. *Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género*. Ministerio de Igualdad. p. 19.

²⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 188/2001, de fecha 20 de septiembre de 2001, entre otras.

Con este planteamiento teórico, no se pretende cercenar el Estado de las autonomías o imponer una rigurosa uniformidad del ordenamiento, como acertadamente indicaba el Tribunal Constitucional, sino que se quiere garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, imponiendo un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas²⁹¹.

En conclusión, hemos podido ver como la legislación autonómica ha servido para enriquecer las políticas de igualdad y contra la violencia de género, pero ante la posibilidad de que cuestiones ajenas a la materia puedan desvirtuar el mandato Constitucional y la legislación estatal, cabe reclamar un consenso general sobre el establecimiento de unas bases mínimas comunes al conjunto de todos los territorios de España, con derechos sociales y asistenciales de la mujer que puedan invocarse en cualquier parte, a partir de los cuales, se deje libertad al legislador autonómico para su concreción en función del interés particular de su territorio.

Es más, justo en esa esfera de libertad, es donde las Comunidades Autónomas deben jugar un papel fundamental en

²⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 37/1981, de fecha 16 de noviembre de 1981; Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 76/1983, de fecha 5 de agosto de 1983; o Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 258/2007, de fecha 12 de diciembre de 2007, entre otras, y como principales aportaciones.

la ampliación y mejora de la legislación, como ya lo están haciendo, reforzando el concepto de violencia de género, incorporando nuevas realidades en la lucha contra la violencia sobre la mujer o potenciando colectivos especialmente vulnerables como las mujeres con discapacidad.

2. Derechos de la víctima de violencia de género.

Como sabemos, uno de los grandes logros que puede atribuírsele a la LOVG es que consigue coordinar todos los recursos del Estado, poniéndolos a disposición de la víctima, para dar una respuesta unitaria e integral a este problema social. En ese sentido, la denuncia no sólo es fundamental para salvar vidas²⁹², tal y como señalan insistentemente las estadísticas, sino que además, se articula como eje central para la activación de toda esa estructura de protección y derechos que asisten a la víctima.

El artículo 17 de la LOVG establece que todas las mujeres que sean víctimas de violencia de género, con independencia de sus circunstancias, tienen garantizados los derechos reconocidos en dicha ley. Junto con esto, como cualquier otro ciudadano, poseen el resto de derechos reconocidos en la legislación básica nacional. A partir de ahí, y para analizar los derechos de la víctima, también enfocándolos hacia las concreciones que puedan hallarse en las mujeres con discapacidad, podemos dividirlos en dos grupos: no judiciales (extraprocesales) y judiciales (procesales)²⁹³.

²⁹² Según los últimos datos del Observatorio contra la Violencia de Género en 2013, de las 54 mujeres fallecidas, sólo 11 habían denunciado. Es decir, ocho de cada diez fallecidas por violencia de género en 2013 no habían denunciado en España.

²⁹³ Martínez García, Elena y otros. *Esquemas sobre procesos*. op. cit. p. 43.

2.1. Derechos no judiciales de la víctima de violencia de género.

2.1.1. Información plena y asesoramiento adecuado.

En relación a los derechos no judiciales, el primero que podemos citar es el que hace referencia a la obligación de prestar una información plena y asesoramiento adecuado. Estamos ante el derecho de las víctimas a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, todo ello, a través de los servicios, organismos y oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas.

Este derecho viene regulado en el artículo 18 LOVG y la información que se le debe facilitar es la propia del estadio en el que nos encontramos, es decir, de carácter previo a la interposición de denuncia e iniciación de procedimiento judicial. De ese modo, hablamos de la información relativa a su situación, consecuencias de la denuncia, posibles medidas de protección a las que podría acogerse, alcance de la dispensa a no declarar que viene regulada en el artículo 416 Lecrim, y en último término, las obligaciones, derechos y ayudas que puede tener a su disposición, así como el lugar de prestación de los

servicios de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral²⁹⁴.

En el caso concreto de las mujeres con discapacidad, el precepto antes señalado indica que se garantizará, a través de los medios necesarios, que las mujeres con discapacidad tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes, para lo cual, esta información deberá ofrecerse en formato accesible y comprensible a este colectivo, tales como lengua de signos u otras modalidades y opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos. Estamos, como se puede observar, ante uno de los derechos más elementales para las víctimas, puesto que la ausencia de una información plena y adecuada dificulta la denuncia y entorpece el ejercicio de sus legítimos derechos.

Para proporcionar esa información adecuadamente, es elemental conocer sus capacidades, y en base a ello, realizar los ajustes de procedimiento necesarios. Por esta razón, es fundamental la intervención inicial de los profesionales, los cuales deben de estar formados no sólo en violencia de género, sino también en el conocimiento básico de la discapacidad y sus tipologías, puesto que las necesidades de una persona con discapacidad visual no son las mismas que los de una mujer con enfermedad mental o discapacidad intelectual. Como hemos

²⁹⁴ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 71.

tenido ocasión de analizar, la discapacidad alberga un amplio abanico de especificidades, las cuales deben ser conocidas para su correcta atención y la adecuación de los ajustes que necesita.

En este terreno de la información, en los últimos años las distintas administraciones han suscrito convenios de colaboración con asociaciones y entidades de personas con discapacidad²⁹⁵, para colaborar en el desarrollo de acciones que garanticen el derecho de las mujeres a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, adaptando a formatos accesibles los formularios, folletos y demás documentos utilizados. Junto con ello, y para las mujeres con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental, diferentes organizaciones del sector han publicado guías en fácil lectura sobre violencia de género²⁹⁶, también diseñando en los centros donde se atienden a mujeres con discapacidad intelectual unos dispositivos para prevenir e intervenir en el caso de que se dieran situaciones de abuso²⁹⁷.

²⁹⁵ Entre otros, podemos citar el Convenio de Colaboración suscrito entre la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con la finalidad de desarrollar actuaciones de información, prevención y concienciación en materia de violencia contra la mujer.

²⁹⁶ Feaps Madrid y su Unidad de Desarrollo Sectorial (UDS) ha participado directamente en la elaboración de estas guías.

²⁹⁷ Villaró Civit, Gisela y Galindo Arribas, Laura. “Discapacidad intelectual y violencia de género: programa integral de intervención”. *Acción Psicológica*. Vol. 9, n.º 1: 2012. pp. 104-105.

Por último, y respecto de este derecho, el artículo 18 LOVG acaba señalando que para las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, se articularan los medios necesarios para garantizar su ejercicio efectivo. Este apartado tiene interés para nuestro estudio, puesto que muchas veces, las mujeres con discapacidad y/o dependencia pueden sufrir procesos severos de aislamiento, donde es necesario activar esas medidas. Para ello, la administración debe participar con las organizaciones y asociaciones de la discapacidad para fortalecer estas actuaciones de información más personalizada, pero también, es preciso comprometer en dicha labor a los distintos centros de atención de mujeres con discapacidad o centros sanitarios.

2.1.2. Derecho a la no victimización secundaria.

Como sucede en otros derechos de la víctima, este concepto cabe exigirlo tanto en los derechos extrajudiciales como judiciales, tal y como tendremos ocasión de analizar. Concretamente, las distintas policías que intervienen en este tipo de delitos han marcado estrategias asistenciales para evitar la

doble victimización de la mujer, pudiendo resumirse en base a estas buenas prácticas²⁹⁸:

- Atención de la víctima por un único agente de referencia.
- Posibilidad de declarar ante personal especializado.
- Dependencias policiales adecuadas, donde exista una sala para menores con juguetes y sala privada no sujeta a interrupciones ni indiscreciones.
- Gestión policial que permita evitar la confrontación visual víctima-agresor.
- Posibilidad de desplazarse al domicilio de la víctima para recoger la denuncia.
- Información cumplida a la víctima sobre su proceso.
- Posibilidad de ir sin uniformidad reglamentaria en algunos casos.
- Posibilidad de utilización de vehículos sin rotulación policial.
- Adaptación del horario policial a las necesidades de la víctima.
- Empoderamiento de las víctimas evitando que el policía protector le deba marcar lo que debe o no debe hacer.

²⁹⁸ *Manual de Buenas Prácticas de Intervención Policial en Violencia de Género*. Grupo Gama Policía Local de Valencia. Proyecto Hera. p. 101.

2.1.3. Derecho a la asistencia social integral.

En segundo lugar, nos encontramos con el derecho a la asistencia social integral, que viene referido al derecho de las víctimas a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida, así como de recuperación integral, viniendo regulado en el artículo 19 LOVG. Este precepto determina que las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a este tipo de servicios, los cuales responderán a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional, dependiendo su organización de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales.

Como queda claro, su contenido está directamente relacionado con esa obligación de coordinación que hemos señalado, pero también, con el carácter multidisciplinar que emana de la normativa de lucha contra la violencia machista, puesto que comprende la necesidad de informar a la víctima, atención psicológica, apoyo social, seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, apoyo educativo a la unidad familiar, formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos, y en último lugar, el apoyo a la formación e inserción social. Como podemos ver, la finalidad última de los servicios asistenciales

que se le ofrecen a la mujer, es conseguir su readaptación social y dotarla de los recursos necesarios para alcanzar su independencia personal.

La asistencia que prestan estos servicios, no sólo afecta a la mujer víctima, sino que también incluye a los menores, incapaces y demás personas custodiadas por la víctima²⁹⁹, en cuyo caso, los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atenderlos. Estamos hablando de menores, donde se debe de prevenir y evitar las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos cuando estos viven en entornos familiares donde existe violencia de género, siempre mirando por la adecuada protección del menor.

En este punto, y respecto de las mujeres con discapacidad, hay que insistir en que tienen derecho a conocer los servicios que pueden prestarle asistencia para recobrar su salud física y mental, debiendo ser esos recursos accesibles a este colectivo. Como hemos tratado en este trabajo, son muchas las autonomías que en los últimos años están creando servicios especializados de atención a mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género. Desde las entidades relacionadas con la discapacidad, una iniciativa muy interesante y que en algunas autonomías se han puesto en marcha de 2009, son los grupos de ayuda mutua

²⁹⁹ Rivas Vallejo, M^a Pilar y Barrios Baudos, Guillermo L. (directores). *Violencia de Género. Perspectiva multidisciplinar y práctica forense*. Editorial Thomson – Aranzadi: 2007. p. 136.

para las madres con discapacidad intelectual que lo deseen, donde tienen la posibilidad de compartir experiencias, buenas prácticas y ayudarse mutuamente. Desde esos grupos se les proporciona apoyos específicos para la conciliación laboral; orientación en el cuidado de los hijos; y seguimiento de nuevas necesidades.

Además, y como es lógico en este tipo de intervenciones, todos esos servicios deberán actuar coordinadamente con los cuerpos de seguridad, los jueces de Violencia de Género, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, en especial, para los casos donde la mujer tenga algún tipo de discapacidad y reciba asistencia médica o social externa. Uno de los grandes problemas que han surgido en los últimos años, a raíz de la crisis, es respecto de la adecuada sostenibilidad de estos servicios sociales, donde se han sufrido importantes recortes a nivel de medios personales y materiales, encontrándonos en algunos casos con estructuras que difícilmente pueden dar respuesta a las demandas de sus usuarias.

2.1.4. Derechos laborales y de prestaciones de la Seguridad Social.

Siguiendo con estos derechos no judiciales, hay que referirse a los derechos laborales y de prestaciones de la Seguridad Social, para el supuesto de que la mujer víctima de violencia de género esté trabajando. Así las cosas, estos se generan a partir de la concesión por la autoridad judicial de una orden de protección, y cuando la misma no haya sido concedida, resultará suficiente el informe favorable del Ministerio Fiscal para que se generen.

Los presentes derechos vienen regulados en el artículo 21 a 26 LOVG, entre los que se comprende la reducción o reordenación de la jornada laboral, movilidad geográfica, cambio de centro de trabajo, suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo, extinción del contrato de trabajo y programa específico de empleo para lograr su reincorporación laboral. Es importante precisar que estos derechos han sido completados por los distintos convenios laborales, adaptándolos a las peculiaridades concretas de su ámbito funcional de actuación, como es el caso, por ejemplo, del Convenio Colectivo Laboral que rige en los centros de atención a personas con discapacidad de la Comunidad Valenciana³⁰⁰.

³⁰⁰ Podemos acudir al artículo 97 a 99 del *Convenio Colectivo de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad de la Comunidad*

Cuando sea necesaria la sustitución de la trabajadora víctima de violencia de género, el legislador ha establecido que el nuevo contrato tendrá derecho a una bonificación del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes. En cuanto a las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género, se considerarán como justificadas, cuando así lo determinen los servicios sociales a atención o servicios de salud, todo ello sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por la trabajadora a la empresa cuanto antes.

No cabe duda de que la situación de las trabajadoras por cuenta propia es mucho más complicada, como sucede en otros ámbitos de estos profesionales, sin que se haya procurado dotarles de unos recursos de protección más intensos. De ese modo, a las mujeres que trabajan por cuenta propia se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses, que les será considerado como de cotización efectiva.

Valenciana, donde habla de los planes de igualdad de oportunidades y no discriminación, la implantación de protocolos de actuación en caso de acoso sexual y de acoso por razón de sexo en el trabajo, así como sobre la protección a las víctimas de la violencia de género. Última actualización publicada en el DOCV de 24 de octubre de 2014.

Las funcionarias víctimas de violencia de género también están incluidas en ese apartado de derechos de las trabajadoras, estableciéndose sus concretas peculiaridades en los artículos 24 y 25, como son la reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, la movilidad geográfica de centro, la excedencia, así como el hecho de que las ausencias totales o parciales al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género sufrida por una mujer funcionaria se considerarán justificadas.

Por último, debemos citar que en el marco de los programas específicos de empleo, se incluirá un programa de acción para mujeres víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo, donde se incluirán medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia. Sobre estas políticas de empleo, cabe señalar la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014/2016³⁰¹, donde en su Eje 3) habla de las actuaciones que incentiven la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo en personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social, víctimas del terrorismo o mujeres víctimas de violencia de género. Además, y en esa misma línea, también cabe recordar la puesta en marcha de la Alianza de Empresas

³⁰¹ *Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.*

por una Sociedad Libre de Violencia de Género, integrada en la actualidad por un total de 41 grandes empresas³⁰².

Entendemos que en el ámbito laboral y de independencia económica, es donde debe ponerse especial énfasis en las mujeres con diversidad funcional, y más concretamente en el colectivo de intelectuales y/o enfermas mentales. Para ellas, conseguir un empleo puede suponer una barrera insalvable, y para evitar que estas mujeres queden relegadas al ámbito doméstico, hay que activar acciones de formación, orientación individualizada para el empleo, mediación con empresas, seguimiento de la contratación y fomentar una mayor participación de los centros especiales de empleo, como empresas protegidas y dedicadas a colectivos más vulnerables, dotándoles de unos recursos económicos y materiales adecuados para que se prioricen este tipo de contratos.

³⁰² Forman parte de esta Red: Alcampo, British Telecom, Centros Comerciales Carrefour, Fundación La Caixa, Hoteles Ayre, Ikea, Indra, Red Eléctrica, Repsol, Supermercados Simply, Telefónica, Acciona, Cepsa, Confesal, Curves Mediterránea, Eroski, FCC, Grupo AMMA, Grupo Eulen, Sacyr, Adams, Arvato, Atento, Ceosa, Danone, Fundosa, Grupo5, Grupo Clece, Konecta, Línea Directa, Mercadona, Multigestión Iberia S.A.U., Peugeot-Citröen Ibérica, 3M, Palladium Hotel, El Corte Inglés, Fehrcarem, Federación Hostelería, Fedepe, Momentum y Campofrío.

2.1.5. Derechos de carácter económico.

Los derechos de carácter económico vienen regulados en los artículos 27 y 28 LOVG, así como en el *Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género*. Dentro de estas ayudas también tenemos el acceso a la vivienda y residencias públicas para mayores, donde las víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, y por otro lado, aquellas que poseen un contenido económico más directo, como tendremos ocasión de estudiar.

Las ayudas sociales pueden activarse cuando la víctima no goce de un salario superior, en cómputo mensual y con exclusión de pagas extraordinarias, al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional. En esos casos, la mujer recibirá una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación y circunstancias sociales, tendrá dificultades para obtener un empleo. El importe de estas ayudas será el equivalente al de 6 meses de subsidio por desempleo o 18 si la víctima tiene responsabilidades familiares, y en este caso, el legislador ha querido favorecer la situación de las mujeres víctimas de violencia de género con discapacidad, ampliando el

primer superior a 12 meses de subsidio y en el caso de cargas familiares a 24 meses. Estas ayudas están financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, siendo concedidas por la administración competente en materia de servicios sociales en cada autonomía.

Estas concretas ayudas son compatibles con el desempeño de una actividad laboral, conforme a las conclusiones que se obtienen de la Consulta al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 19 de julio de 2007, relativa al artículo 27 de la LOVG. De ese modo, lo determinante para ser beneficiaria de esta ayuda social no es la imposibilidad de obtener empleo, sino las especiales dificultades para ello³⁰³, un dato que deberá hacerse constar por el Servicio Público de Empleo competente.

Como habíamos anticipado, estas ayudas son compatibles con cualquiera de las previstas en la *Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual*. Respecto de las ayudas que pudieran corresponder por discapacidad, invalidez o dependencia, conforme al *Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de*

³⁰³ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 74.

Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011, se declara la compatibilidad entre las ayudas económicas que perciben las mujeres que han sido víctimas de violencia de género con las pensiones de invalidez y de jubilación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Concretamente, este Real Decreto modifica en su Disposición Final Primera el *Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, habilitando la compatibilidad en el cobro de ambas. En el mismo sentido, también debemos indicar que la ayuda por cuidador no profesional, el complemento de gran invalidez o la asignación económica por hijo a cargo también son compatibles.

En último lugar, y respecto de estas ayudas económicas, debemos precisar que cuando se hubiera obtenido la ayuda sin reunir los requisitos exigidos o falseando u ocultando los hechos o datos que hubieran impedido su concesión, deberá procederse a la devolución íntegra de las cantidades percibidas.

2.1.6. Derecho al cambio de apellidos.

Siguiendo con la relación de derechos no judiciales, la Disposición adicional 20ª LOVG modificó el tenor del artículo 58.2 de la *Ley de Registro Civil*, posibilitando a la víctima para proceder al cambio de sus apellidos, si lo quiere y a efectos de su seguridad. Así, indica que “cuando se den circunstancias excepcionales, y a pesar de faltar los requisitos que señala dicho artículo, podrá accederse al cambio por RD a propuesta del Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado. En caso de que el solicitante de la autorización del cambio de sus apellidos sea objeto de violencia de género y en cualquier otro supuesto en que la urgencia de la situación así lo requiera podrá accederse al cambio por Orden del Ministerio de Justicia”.

2.1.7. Derechos de las mujeres con necesidades especiales de protección.

2.1.7.1. Migración y violencia de género.

Al margen de las precisiones que estamos apuntando para las mujeres con discapacidad, la LOVG también despliega una serie de derechos específicos para otros colectivos que se encuentran en una situación de igual vulnerabilidad, entre los que cabe destacar a las mujeres extranjeras. Estos derechos no

sólo aparecen en la LOVG, sino que también encontramos referencias en el artículo 23 de la *Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*.

Para aproximarnos a esta cuestión, debemos subrayar que el propio fenómeno de la inmigración tiene un claro componente machista y discriminatorio frente a la mujer. Esta cuestión viene concretada en tres realidades que posteriormente desarrollaremos, y que ahora simplemente apuntamos, como es: El papel secundario que se le atribuye a la mujer en este proceso; la complejidad de poner en contacto dos sistemas culturales; y las dificultades que tienen a la hora de acceder a la información o servicios que requieren.

Empezando por la primera de las cuestiones, debemos reconocer que la legislación que se ha impulsado en materia migratoria siempre se han centrado en el aspecto económico y productivo de las personas que llegan, y bajo ese contexto, tradicionalmente el hombre se le ha dado un papel productivo y de dominio, frente a la mujer cuidadora y con una aportación no monetaria a la familia. De ese modo, la mujer quedaba relegada a un papel secundario, vinculado al hombre y que surgía del reagrupamiento familiar. Junto con ello, también es importante enfocar nuestro análisis desde una visión global del problema

que supone la violencia y discriminación contra la mujer, no sólo en los términos acotados por el legislador español, momento en el cual surgen situaciones como la explotación sexual, la trata de seres humanos, la cosificación de las personas, que afecta al fenómeno migratorio y que le dan un carácter especialmente alarmantes en el caso de las mujeres. Por ello, se puede hablar de que en el proceso migratorio coexiste un componente discriminatorio considerable.

Otro de los problemas con los que se enfrenta la mujer inmigrante, es el hecho de tener que convivir con dos visiones socioculturales, donde se ponen en contacto los sistemas de desigualdades³⁰⁴, que puedan existir en la sociedad de origen y de acogida. Las mujeres que migran, por el hecho de ser mujeres, están más expuestas a sufrir abusos añadidos, como la violencia física o psicológica y a menudo la expropiación de sus ingresos, derivado de unos condicionantes sociales y culturales que arrastran de sus países de origen, y que en el caso de no ser atendidas adecuadamente, puede conllevar problemas de marginalización o discriminación en el país de acogida. En esta línea, sería deseable que en los países de llegada se articulara un sistema de recepción de inmigrantes, donde se incluyera esta perspectiva, en estrecha colaboración con las organizaciones implicadas en su atención.

³⁰⁴ Morcillo-Martínez, Juana María. “Discapacidad intelectual y violencia de género en mujeres migrantes: la multidiscriminación”. *Portularia*, vol. XII, n.º 2: 2012. p. 6.

Por último, y a pesar de las medidas previstas en la legislación contra la violencia de género, no es menos cierto que las mujeres inmigrantes siguen teniendo importantes problemas a la hora de acceder a una adecuada información y asesoramiento. Entender a esas mujeres, no sólo es una cuestión de idioma, sino que es necesario profundizar en el estudio de su realidad cultural anterior, contexto de procedencia y fórmulas más adecuadas para su correcta integración. El hecho de no tener previstos estos ajustes, ya sea para las inmigrantes en general o más específicamente para aquellas que sean víctimas de violencia de género, nos lleva a tener que hablar del llamado “síndrome de Ulises”, también conocido como síndrome del emigrante con estrés crónico y múltiple, que afecta a estos colectivos, muy especialmente a las mujeres que asumen diferentes roles. Se trata de un cuadro reactivo de estrés ante situaciones límite que no pueden ser elaboradas, siendo una variante extrema del clásico duelo migratorio, que afecta a los inmigrantes del siglo XXI³⁰⁵.

Con todo este planteamiento, debemos insistir en un argumento que ya hemos repetido en este trabajo, como es el hecho de que la violencia de género afecta por igual a todos los estratos de la sociedad, indistintamente de su procedencia o

³⁰⁵ Achotegui Loizate, Joseba. “Estrés límite y salud mental: El Síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises)”. Revista Norte de salud mental de la Sociedad Española de Neuropsiquiatría. Vol V, n.º21: 2005.

estatus, pero dentro de los factores que influyen en la sobreexposición de la mujer inmigrante, es innegable que las circunstancias que les rodean provocan un aumento de su vulnerabilidad y en la dificultad para romper el ciclo violento³⁰⁶. Si a esta cuestión le unimos cualquier otro factor, como puede ser la discapacidad, nos encontramos ante la llamada multidiscriminación.

Centrándonos ahora en los derechos que se han ido configurando para el colectivo de mujeres extranjeras, debemos indicar que a estas víctimas se les confiere la posibilidad de obtener una autorización de residencia independiente en los casos de reagrupación familiar³⁰⁷, siempre que se hubiera dictado una orden de protección. También una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones humanitarias, por lo que no se le expulsaría del país por situación ilegal. A partir de ese momento, se convierte en residente legal y podría participar en los mismos programas que las mujeres víctimas nacionales. Con todo eso se pretende contrarrestar esa situación de desigualdad y posición dependiente del hombre que hemos indicado anteriormente, aunque todavía falta mucho camino por recorrer.

³⁰⁶ “Mujeres inmigrantes y violencia de género”. Informe de la Federación de Mujeres Progresistas de octubre de 2007. p. 8.

³⁰⁷ Cuando el permiso de residencia se haya conseguido a través de su agresor.

En este punto, algunas críticas señalan las reticencias que tienen muchas mujeres inmigrantes a la hora de denunciar, y que deberían de corregirse, puesto que la posible regularización de su situación personal queda condicionada a la obtención de una orden de protección o una sentencia condenatoria. Para intentar limitar esta cuestión, el Protocolo de Actuación y Coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Abogados ante la Violencia de Género, indica que cuando se trata de una extranjera en situación irregular, debe ponerse especial cuidado en informarle de que su situación administrativa no incide en su derechos a la asistencia integral que la ley le reconoce y que tiene derecho a regular su situación por razones humanitarias, en los términos dispuestos en el artículo 45.4.a) y 46.3 del Reglamento de Extranjería. En estos casos, si no se le concediera la orden de protección por cualquier causa, el abogado interesará el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la solicitante es víctima de violencia de género, creándose con ello, un documento que sin ser el que pudiera corresponder legalmente, se acredita que el Ministerio Fiscal entendió que existían indicios de violencia de género.

2.1.7.2. Violencia de género, discapacidad e inmigración: la multidiscriminación.

Las mujeres inmigrantes con una discapacidad tienen importantes dificultades para integrarse en esta sociedad. Así, a todos los problemas que presentan el resto de inmigrantes, como son la dificultad para obtener el permiso de residencia o conseguir trabajo, la falta de recursos económicos, desconocimiento de la cultura del país o el desarraigo, se une las dificultades derivadas de la discapacidad que tienen.

Se calcula que el 5 por ciento de los inmigrantes que hay en nuestro país, tienen algún tipo de discapacidad. De ese modo, estamos hablando que unas 250.000 personas eran inmigrantes y con discapacidad, lo que nos sitúa en una ratio inferior al porcentaje habitual de la población española, puesto que sociológicamente las personas que se deciden a emigran son jóvenes y con buena salud. Sin embargo, el número de personas inmigrantes con discapacidad reconocida oficialmente en España no llega al 1 por ciento del conjunto total. Además, si profundizamos en las distintas tipologías de discapacidad, encontramos que la mayoría son físicas y con un grado leve o moderado, por lo que la casuística de supuesto con discapacidad física severa, intelectual o enfermedad mental se reduce considerablemente.

En este punto, igual que hemos realizado en los distintos apartados de este trabajo, es necesario realizar una breve diferenciación entre las posibles discapacidades que pueden afectar a una mujer inmigrante víctima de violencia de género. Si analizamos los tres principales problemas con los que se enfrentan los inmigrantes en el país de acogida, y que hemos tenido ocasión de abordar con anterioridad, queda claro que lo más significativo en el proceso de integración de estas personas, es la falta de entendimiento, ya sea idiomática o en relación a la nueva cultura y sociedad que está asimilando. Si este dato es generalizable a todas las tipologías de discapacidad, entendemos que tiene una mayor complejidad en aquellos casos donde existen unos condicionantes que pueden agudizarlo.

El reconocimiento de la condición de discapacitada

Uno de los problemas principales con los que se pueden encontrar las mujeres inmigrantes con discapacidad, así como aquellos agentes sociales que deben intervenir en los procesos administrativos que pueden afectarles, es el reconocimiento de su condición y el acceso a los derechos que pueden corresponderle. Además, esta situación se agrava cuando se trata de inmigrantes en situación irregular. Concretamente, sólo aquellos que tienen permiso de residencia y de trabajo pueden tener derechos similares a los nacionales en el ámbito de la

protección social, pudiendo de ese modo acceder al reconocimiento oficial de su discapacidad.

Visto que nos encontramos ante un problema importante, parece necesario que el legislador adapte los permisos de residencia y trabajo de forma que las personas inmigrantes con discapacidad no se vean perjudicadas por el cumplimiento de unos requisitos legales que no contemplan su realidad de manera específica. Igualmente, se debe de priorizar la obtención del certificado de discapacidad para estos concretos colectivos, e incluso, estudiar las medidas de acción positiva para que la población inmigrante en situación irregular puedan obtener dicho documento, aunque sea para tener acceso a las necesidades básicas derivadas de su situación personal, e indiscutiblemente para los menores con enfermedades crónicas o discapacidad.

El siguiente paso, una vez conseguido esto, tendría que ser el de tratar de avanzar en la creación de un registro encaminado a cuantificar la población inmigrante con discapacidad. Esta función podría realizarse en el centro base donde se llevan a cabo los servicios de valoración y diagnóstico, algo que no se hace actualmente, al no recoger información sobre la variable nacionalidad.

Discapacidad auditiva y lenguaje de signos

La discapacidad auditiva lleva aparejada especiales dificultades para una correcta comunicación, incluso con personas con la misma discapacidad, puesto que no existe una lengua de signos universal³⁰⁸ e incluso en algunos países pueden convivir varias³⁰⁹. En ese sentido, debemos indicar que existe un sistema de comunicación internacional llamado Sistema de Señas Internacional, que a menudo se utiliza en conferencias internacionales o en reuniones con participantes que no comparten una lengua de signos común. Sin embargo, no cuenta con una gramática ni un léxico, además de que no está estandarizado su conocimiento.

Por lo tanto, cuando estamos ante mujeres inmigrantes con discapacidad, que además pueden ser víctimas de violencia de género, la administración debe apoyarse en las estructuras preexistentes de atención a estos colectivos.

³⁰⁸ Díaz Velázquez, Eduardo y otros. *Las personas inmigrantes con discapacidad en España*. Documentos del Observatorio permanente de la inmigración: 2008. p. 195.

³⁰⁹ Por ejemplo, en Bélgica se utilizan dos lenguas de signos (belga francófona y lengua de signos flamenca); en España está la lengua de signos española y la catalana; y en otros países hay diferentes lenguas de signos con un mismo idioma, como es el caso de Reino Unido e Irlanda.

Discapacidad intelectual y/o enfermedad mental

Las mujeres inmigrantes con discapacidad intelectual o enfermedad mental tienen especiales dificultades para el aprendizaje del idioma, puesto que al encontrarse en edad adulta y desconocer el castellano, su proceso de interiorización de una nueva lengua es muy complejo. Con toda seguridad no van a poder seguir el ritmo de una clase ordinaria, por lo que necesitarán determinadas adaptaciones a sus capacidades. En este terreno, es de resaltar la labor desplegada por algunas asociaciones del sector de la discapacidad, que en los últimos tiempos han desarrollado una encomiable labor de información accesible para personas con discapacidad intelectual inmigrante, con la intención de orientarles en su proceso de llegada e incluso en la sociedad de acogida³¹⁰.

Junto con ello, en muchas ocasiones este tipo de discapacidades llegan ocultas de sus países de origen, donde quizás no tienen un elevado grado asistencial y estas personas quedan sin diagnosticar. Para ello, la comprensión de las características y necesidades de apoyo de estas mujeres, hace necesaria que los profesionales que participan presten atención a

³¹⁰ Feaps CV desarrolló en junio de 2015 una Guía para personas con discapacidad intelectual inmigrantes, dentro del Programa de Exclusión Social que desarrollan a nivel nacional. Más información sobre este recurso: http://feapscv.org/v2/wp-content/uploads/Feaps_guiaimigracion_150109-definitiva.pdf.

los aspectos culturales que les son propios. La complejidad de esta afirmación, comporta nuevamente la activación y coordinación entre las organizaciones que colaboran en la atención a los inmigrantes y los distintos agentes que intervienen en la lucha contra la violencia de género.

En esa línea de colaboración, es importante señalar que diferentes estudios³¹¹ apuntan a que los inmigrantes con discapacidad suelen dirigirse preferentemente a recursos comunitarios especializados en discapacidad más que en inmigración. De ese modo, si este dato lo extrapolamos a nuestro análisis, sería necesario que desde las instituciones se fomentara y apoyara económicamente una mayor sectorización de estas redes de apoyo. Además, nadie duda ahora sobre la capacitación de estas organizaciones, ya que gracias a las políticas sociales desplegadas en las últimas décadas, se ha suprimido la atención benéfica que inicialmente se dispensaba a las personas con discapacidad, dándole un carácter social y profesional que le permite abordar satisfactoriamente fenómenos como la inmigración o la violencia de género.

³¹¹ Díaz Velázquez, Eduardo y otros. op. cit. p. 236.

2.1.7.3. Derecho de las mujeres españolas víctimas en el exterior.

Muy relacionado con lo anterior, debemos hacer referencia a las mujeres españolas víctimas de violencia de género y que se encuentran en el exterior, que conforme a la *Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer*, aprobada el 26 de julio de 2013 por Acuerdo del Consejo de Ministros, están también consideradas como un colectivo especialmente vulnerable. Como su propio nombre indica, recoge la situación de las españolas que residen en un país del que no son nacionales, y donde el desconocimiento de la realidad de ese lugar, los posibles obstáculos lingüísticos o la falta de una red social y familiar propia, son cuestiones que agravan su ya difícil situación.

Así las cosas, en octubre de 2015 se firmó *el Protocolo de Actuación para la Atención de las Mujeres Españolas Víctimas de Violencia de Género en el Exterior*, un trabajo conjunto entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Empleo y Seguridad Social, y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el que se articulan las competencias de la Administración General del Estado en el exterior que inciden en el tratamiento de la violencia de género. Este instrumento legal persigue el establecimiento de un marco común de colaboración entre los Ministerios firmantes, para poner en marcha una

respuesta conjunta a estas mujeres. Entre las acciones que se realizarán, al amparo de ese Protocolo, está la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; prevenir y abordar situaciones de violencia de género ejercidas contra mujeres españolas que se hallen fuera del territorio nacional; desarrollar medidas dirigidas a facilitar la protección y el retorno de las españolas residentes en el exterior y, en su caso, sus hijos e hijas, víctimas de situaciones de violencia de género cuando así se requiera.

La cláusula tercera del Protocolo, es en la que los tres ministerios implicados se reparten las actuaciones a desarrollar en esta materia, pudiendo fijarlas del siguiente modo:

1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se compromete, a través de las Secciones Consulares de las Embajadas y las Oficinas Consulares, a lo siguiente:
 - a. Prestar la protección y asistencia consulares necesarias a las ciudadanas españolas víctimas de violencia de género en el marco de las competencias contenidas en el artículo 15.2 del *Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero*.
 - b. Organizar y, cuando así proceda, adelantar el coste de la repatriación de la mujer y sus hijos e hijas víctimas de violencia de género, cuando la

situación lo exija según la normativa relativa a la repatriación.

- c. Expedir pasaportes o salvoconductos en caso de caducidad, pérdida o sustracción de la documentación personal de acuerdo con la normativa vigente.
- d. Disponer de información para el público con teléfonos y direcciones útiles en materia de violencia de género.
- e. Orientar sobre los servicios médicos, educativos y legales del país, así como para hacer gestiones, en materia de violencia de género, ante las autoridades locales.
- f. Proteger y asistir a las ciudadanas españolas, víctimas de violencia de género, de tal manera que no resulten discriminadas por su condición de extranjeras.
- g. Incorporar en su carta de servicios la mención a estas labores en materia de violencia de género.
- h. Incorporar en su oferta de formación para el personal en el exterior una formación en materia de violencia de género, que se orientará a la sensibilización y a la atención específica a las víctimas en el exterior, para la mejor realización de los compromisos asumidos en este Protocolo.

- i. Además, las Secciones Consulares de las Embajadas y las oficinas Consulares, procurarán conocer la incidencia de la violencia de género en las mujeres españolas residentes en el país, a partir de la información y los datos publicados por las autoridades locales.
2. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social se compromete a realizar, a través de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, las labores siguientes:
 - a. Establecer los canales de comunicación con las Administraciones competentes en esta materia en los países de su acreditación con la finalidad de disponer de información sobre la legislación aplicable en materia de violencia de género, los derechos que reconocen a sus víctimas y los servicios existentes para su asistencia.
 - b. Prestar información y asesoramiento a las mujeres españolas víctimas de violencia de género que residan en los países de acreditación y a sus familias, para que tengan conocimiento de sus derechos y de los recursos disponibles en el país de acogida. Cuando sea posible, se traducirá al castellano la información relevante sobre los derechos que amparan a las mujeres víctimas de violencia de género residentes en el país

correspondiente y los servicios puestos en marcha, si los hubiere.

- c. Mantener relaciones de cooperación y ayuda con las asociaciones de ciudadanos españoles residentes en el extranjero y con las de mujeres españolas en ese ámbito allí donde existan, fomentando en especial la sensibilización y la formación en materia de violencia de género mediante la organización de charlas informativas, cursos, seminarios, jornadas o encuentros con instituciones y asociaciones análogas de los países de acreditación.
- d. En el marco de la gestión de las ayudas asistenciales en favor de españoles en el exterior, tener en especial consideración la condición, en su caso, de víctima de violencia de género de las españolas que las soliciten.
- e. Facilitar información para el retorno de las españolas residentes en el exterior y, en su caso, sus hijos e hijas, víctimas de situaciones de violencia de género, sin perjuicio de las funciones que en materia de protección y asistencia consular así como de repatriación corresponden a los Consulados.
- f. Colaborar con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género para la formación de su

personal y, en la medida de lo posible, designar una persona para los temas de igualdad y violencia de género.

g. Incorporar en sus cartas de servicios la mención a estas labores en materia de violencia de género

3. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se compromete a realizar las funciones siguientes:

a. Proporcionar a las Consejerías de Empleo y Seguridad Social material de las campañas que se realicen para la sensibilización y la prevención de la violencia de género y en general, material informativo sobre el tema que puedan resultar de interés.

b. Colaborar con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través del Plan de Formación Interdepartamental para el exterior, con objeto de ofrecer formación específica en materia de igualdad y violencia de género dirigida al personal de la Administración del Estado en el exterior para fomentar la sensibilización y el conocimiento del tema y mejorar la atención a las víctimas.

- c. Participar en jornadas, encuentros, cursos, seminarios o charlas informativas que se organicen por las oficinas Consulares o las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, en la medida que sea posible.
- d. Prestar, siempre que se precise, el apoyo y asesoramiento necesarios en materia de violencia de género a las unidades competentes de la Administración del Estado en el Exterior para la atención de españolas víctimas.
- e. Realizar, con la colaboración de los otros departamentos ministeriales firmantes, informes, estudios e investigaciones que contribuyan a un mejor conocimiento de la realidad de las mujeres españolas en el exterior víctimas de violencia de género.
- f. Efectuar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, labores de coordinación en caso de retorno, para garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género en el exterior los derechos reconocidos en la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre*, en la medida en que les sean de aplicación, así como para hacer efectiva la integración social de aquéllas conforme a lo dispuesto en el título II de la *Ley 40/2006, de 14 de*

diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

De esta manera, y en resumen, las mujeres podrán acudir a una Oficina Consular de España en el país en que residan, para obtener información y orientación sobre los recursos médicos, educativos y legales a su disposición.

Aunque el Protocolo no realiza ninguna concreción al ámbito de las mujeres con diversidad funcional, no es menos cierto que se hace imprescindible que todos los recursos, materiales, campañas y asesoramiento de estas españolas en el exterior, debe de ser plenamente accesible, tal y como establece la citada Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer y la LOVG. Estamos frente a una exigencia, que también ha sido proclamada por las organizaciones representativas de la discapacidad en España, como es el CERMI y la Fundación CERMI Mujeres, quienes han aplaudido la creación del mismo³¹².

³¹² Nota de prensa de 14 de octubre de 2015 del CERMI y Fundación CERMI Mujeres. Más información:
<http://semanal.Cermi.es/noticia/CERMI-Estatal-Fundacion-Mujeres-aplauden-protocolo-mujeres-violencia-exterior.aspx>

2.1.8. Derecho a contar con todos los medios materiales y las últimas tecnologías.

2.1.8.1. Sistema VioGén.

El Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), se puso en funcionamiento en julio de 2007, con los siguientes objetivos:

- Aglutinar a las diferentes instituciones públicas que tienen competencias en materia de violencia de género.
- Integrar toda la información de interés que se estime necesaria.
- Hacer predicción del riesgo.
- Atendiendo al nivel de riesgo, realizar seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional.
- Efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del "Subsistema de Notificaciones Automatizadas", cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima.

El Sistema VdG gestiona e hizo el seguimiento en 2013 de 16.017 casos con protección policial, mientras que al año siguiente fueron 16.036 y hasta julio de 2015 eran 15.814.

2.1.8.2. Teléfono 016.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por medio de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, presta el Servicio telefónico de información y de asesoramiento jurídico en materia de violencia de género, a través del número telefónico de marcación abreviada 016. Además las consultas se pueden dirigir por correo electrónico al servicio 016 online.

Este teléfono ofrece un servicio gratuito y profesional, las 24 horas del día los 365 días del año, en todo el territorio. Además, se encarga de la coordinación de servicios similares de las Comunidades Autónomas. La atención telefónica se realiza en 52 idiomas. En el caso concreto de las personas con discapacidad auditiva y/o del habla, pueden comunicarse con el servicio telefónico 016 a través del teléfono de texto DTS, a través de la página web Telesor o con videointerpretación SVisual en la web www.svisual.org.

SVisual se trata de un programa de videointerpretación puesto en marcha en 2009 por la Confederación Estatal de Personas Sordas³¹³, que a partir de 2013 comenzó a probarse dentro del 016 como experiencia piloto, y que en la actualidad, funciona con normalidad dentro de este servicio de atención a víctimas.

2.1.8.3. Servicio telefónico “ATENPRO”.

El Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO), es una modalidad de servicio que, con la tecnología adecuada, ofrece a las víctimas de violencia de género una atención inmediata, ante las eventualidades que les puedan sobrevenir, las 24 horas del

³¹³ La Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE), es una ONG de acción social, sin ánimo de lucro y de ámbito estatal que fue fundada en 1936. Luchamos por la igualdad de oportunidades para las personas sordas, a través de políticas encaminadas a suprimir las barreras que impiden el ejercicio de nuestros derechos.

Desde su creación, la CNSE ha desarrollado una labor de reivindicación e incidencia política para lograr la plena ciudadanía de las personas sordas, así como del desarrollo de programas de atención y prestación de servicios a través de sus federaciones y asociaciones de personas sordas.

La CNSE está integrada por 17 Federaciones Autonómicas, una por cada Comunidad Autónoma, y por la Asociación de Personas Sordas de la Ciudad Autónoma de Melilla.

Estas Federaciones integran, por su parte, más de 118 Asociaciones provinciales y locales de personas sordas de todo el Estado. Asimismo, la CNSE acoge a miembros colaboradores entre los que destacan distintas asociaciones de padres y madres de niñas, niños y jóvenes sordos.

día, los 365 días del año y sea cual sea el lugar en que se encuentren.

El servicio se basa en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de telelocalización. Permite que las mujeres víctimas de violencia de género puedan entrar en contacto en cualquier momento con un Centro atendido por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a sus necesidades. Además, ante situaciones de emergencia, el personal del Centro está preparado para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismos/as o movilizándolo otros recursos humanos y materiales.

Pueden disfrutar de este servicio las víctimas de la violencia de género que no convivan con el maltratador y que participen en los programas de atención especializada para víctimas de la violencia de género existentes en su territorio autonómico.

El servicio ATENPRO cuenta con un módulo de teleasistencia a personas sordas, denominado SoTA, a través de una aplicación de mensajería de texto que, instalada en el terminal, permite la comunicación de la usuaria con el Centro de Atención mediante un diálogo de preguntas/respuestas a las que se pueden contestar de forma sencilla, pulsando una respuesta

predeterminada que aparece en la pantalla táctil o bien escribiendo texto libre como un sms norma.

2.1.8.4. Dispositivos telemáticos.

Son los equipos que se entregan a agresores y víctima y que, convenientemente configurados, detectan la aproximación de los primeros a las segundas e informan al centro de control del posible incumplimiento de la orden de alejamiento impuesta por el órgano judicial. Las labores de monitorización, seguimiento y control de las alarmas que se produzcan se hace desde un centro de control denominado COMETA.

2.1.8.5. WRAP.

Con estas siglas se conoce a la web de recursos de apoyo y prevención ante casos de violencia de género, que se constituye como un servicio integrado en la página web del Ministerio que permite la localización sobre mapas activos de los distintos recursos que las administraciones públicas y las entidades sociales han puesto a disposición de la ciudadanía y de las víctimas.

2.2. Derechos judiciales de la víctima de violencia de género.

2.2.1. Derecho de información y a ser atendida por servicios especializados.

Entrando ya en los llamados derechos judiciales, el primero que citaremos es el que hace referencia a la necesaria atención e información prestada por servicios especializados, que coincidiendo con el ya mencionado para los no judiciales, se centra en el derecho que tiene la víctima a recibir información adecuada y ser atendida por personas especializadas en violencia de género, tanto ante la policía como en los servicios sociales u órganos jurisdiccionales. En ese mismo ámbito de la información, también se debe exigir que ésta sea adecuada respecto de sus derechos y de la situación personal y, en particular, de aquellos actos procesales que pudieran afectar a su seguridad.

La información adecuada está regulada en los artículos 109, 771 y 776 Lecrim y en la *Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*, debiendo ser facilitada a la víctima en las Oficinas de Atención a la Víctima, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Letrados especialistas y el Secretario del Juzgado.

Su contenido es el siguiente:

- a. Posibilidad de mostrarse parte en el proceso.
- b. Puesta en conocimiento del hecho de que, en caso de no personarse, el Ministerio Fiscal ejercitará la acción.
- c. Derecho a no declarar ante la comisaría o ante el juez contra su agresor (artículo 416 Lecrim).
- d. Derecho a ser notificada del sobreseimiento del proceso, fecha y lugar de celebración del juicio o sentencias recaídas.

La *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito* establece expresamente en su artículo 7, que cuando se trate de víctimas de delitos de violencia de género, les serán notificadas las resoluciones que acuerden la prisión o la posterior puesta en libertad, la posible fuga, la adopción o modificación de medidas cautelares personas, sin necesidad de que la víctima lo solicite, salvo en aquellos casos en los que manifieste su deseo de no recibir dichas notificaciones.

Para el supuesto de mujeres con discapacidad, ese acceso a la información y a la propia Administración de Justicia se complica, puesto que históricamente han tenido muchas más barreras, que todavía persisten³¹⁴. Con carácter general, la

³¹⁴ Palacios, Agustina (coord.). “Igual reconocimiento como persona ante la ley y acceso efectivo a la justicia”. Peláez Narváez, Ana y Villarino

información para las mujeres con discapacidad debe facilitarse de forma que conozca y entienda lo que se le está diciendo, según indica la propia *Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad* en su artículo 4.1.a y 4.1.b, así como la propia *Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*. En esas normas, se especifica que las personas con discapacidad intelectual tiene derecho a conocer y entender el procedimiento por el que van a pasar. Para cumplir con ello, se tendrán que realizar todos los ajustes necesarios para que la mujer entienda el proceso que comienza y que le afecta. En definitiva, este derecho se vertebra en accesibilidad, ajustes necesarios y medidas de apoyo, para el caso concreto de las mujeres con discapacidad.

Teniendo esto presente, no sólo es necesario suministrar la información con un lenguaje comprensible o mecanismos adecuados, medidas que principalmente se refieren a discapacidades físicas, sino que en el caso de discapacidad intelectual o enfermedad mental, se debe hacer:

- a. Dedicar un tiempo específico para explicar tanto el proceso policial como el judicial, indicando los profesionales que van a intervenir y las funciones desempeñadas por cada uno de ellos.

- b. Comprobar que la mujer ha entendido los derechos que le asisten, para lo cual sería conveniente disponer de materiales de “fácil lectura”.
- c. Buscar la ayuda de profesionales externos especializados en la atención de ese tipo de discapacidades, puesto que como indican los artículos 13.1, 9.2 y 12.3 de la CDPD, la persona con discapacidad intelectual tiene derecho a comunicarse con un profesional que entienda su manera de expresarse, y además, que se realicen todos los ajustes de procedimiento necesarios para garantizar el acceso de este colectivo a la justicia y el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

Como señala el *IIº Manifiesto de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad de la Unión Europea*³¹⁵, el apoyo o la información que se le debe suministrar ha de ser proporcional a sus necesidades y capacidades personales, pero además, también tiene que completarse con actividades dirigidas a crear confianza para ayudar a las mujeres con discapacidad a evaluar las implicaciones y consecuencias de algunas de sus acciones o inacciones.

En esta línea, queda claro que la heterogeneidad de la discapacidad, donde existen necesidades mucho más específicas,

³¹⁵ Adoptado en Budapest los días 28 y 29 de 2011 por la Asamblea General del Foro Europea de la Discapacidad, a propuesta de su Comité de Mujeres.

hace imprescindible que se generen programas para formar en materia de género y discapacidad a familiares, proveedores de servicios, personas cercanas a ellas, organizaciones de mujeres o de discapacidad, así como al respecto de agentes de la Administración de Justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

Como se impulsa desde la Unión Europea, es necesario formar, informar y concienciar a las mujeres con discapacidad o a sus familiares sobre los derechos y libertades fundamentales, así como sobre las oportunidades que tienen de acceder a la justicia, prestando especial atención a grupos con mayor riesgo de discriminación, por tener grandes necesidades de apoyo y una concreta discapacidad. De ese modo, y siguiendo lo preceptuado en el apartado 5.9 del *IIº Manifiesto de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad de la Unión Europea*, la Administración de Justicia ha de dismantelar la errónea imagen social que de la mujer con discapacidad se tiene, enfatizando en primer término su condición de mujer.

En última instancia, y referido a esa información que se le debe suministrar a la víctima, también encontramos en el artículo 15 de la *Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual* el derecho a la percepción de ayudas económicas, derecho de reparación e indemnización, una

obligación de información que se impone a Jueces y Magistrados, Fiscales autoridades y funcionarios públicos. De este modo, informarán no sólo respecto de las ayudas económicas existentes, las cuales hemos tenido ocasión de analizar, sino también sobre la posibilidad de obtener en el proceso penal la restitución y reparación del daño sufrido y la obtención de la justicia gratuita.

2.2.2. Derechos a la asistencia jurídica gratuita.

Enlazándolo con lo anterior, debemos abordar en este momento la asistencia jurídica gratuita de la víctima, que viene configurada como derecho de la mujer en el artículo 20 LOVG. Este precepto había estado sustentado por la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita*, donde se garantizaba la defensa jurídica, gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género, así como a sus causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima, pero esta asistencia venía supeditada a que se acreditara insuficiencia de recursos para litigar, con una aplicación genérica de esa defensa.

Como se puede entender, su contenido viene configurado por el derecho a recibir el debido asesoramiento por un abogado de oficio, en su caso, y especializado en violencia de género.

Además, tiene una incidencia directa en la rapidez en la obtención del beneficio de la asistencia jurídica gratuita.

Este derecho judicial fue modificado por el *Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita*, viéndose actualizado por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento, reconociendo que las víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos, así como los causahabientes, con independencia de la existencia de recursos para litigar, tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita, que se les prestará de inmediato, en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas.

También como mejoras introducidas en 2015, debemos resaltar que la asistencia jurídica gratuita se extiende, entre otras prestaciones, al asesoramiento y orientación gratuitos en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia o querrela. Igualmente, se busca garantizar que la víctima tenga el mismo abogado en sus distintos procedimientos, siempre que con ello se garantice debidamente su defensa.

Para disfrutar de este derecho la mujer debe tener la condición de víctima, la cual se adquiere con la denuncia o querrela presentada por la víctima contra su maltratador, o se inicie el procedimiento penal, y se mantendrá mientras permanezca en vigor el procedimiento o cuando, tras su finalización, se hubiere dictado sentencia condenatoria. Este beneficio se perderá en caso de sentencia absolutoria firme o archivo firme del procedimiento penal, sin la obligación de abonar el coste de las prestaciones disfrutadas gratuitamente.

Por otro lado, se impide que quien hubiera participado en los hechos de violencia contra cualquiera de las referidas víctimas, que sean causahabientes de la misma, obtener ese derecho de justicia gratuita.

Lógicamente, y como viene determinado por la propia LOVG, para disfrutar de este derecho con todas las garantías es necesario el compromiso de los Colegios de Abogados, que en la actualidad cumplen con la exigencia de tener un turno de oficio especializado y con la ejecución de cursos de formación que contribuyen a una defensa eficaz en materia de violencia de género³¹⁶. En ese sentido, son los Colegios de Abogados quienes se encargan de adoptar las medidas necesarias para la designación urgente de letrado de oficio en los procedimientos

³¹⁶ Rivas Vallejo, M^a Pilar y Barrios Baudos, Guillermo L. (directores). op. cit. p. 137.

que se sigan por estas causas. Ahora, esta cuestión viene recogida expresamente en la reforma de 2015.

2.2.3. Derecho a una evaluación individual de la víctima.

Extraído de lo preceptuado en el artículo 22 de la *Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*, hay que citar el derecho que tiene la víctima a una evaluación individual. Concretamente, lo que se busca con esa evaluación es determinar sus necesidades especiales de protección, y en qué medida, podría beneficiarse de medidas especiales en el curso del proceso penal, algo que evidentemente tiene mucha importancia para colectivos especialmente vulnerables, como las mujeres con discapacidad.

En esa evaluación individual se tendrá especialmente en cuenta las características personales de la víctima, el tipo o naturaleza del delito y las circunstancias que rodean al mismo. Además, el propio precepto subraya que las víctimas de terrorismo, delincuencia organizada, trata de personas, violencia de género, violencia en las relaciones personales, violencia o explotación sexual, delitos por motivos de odio y menores, así como las víctimas con discapacidad, serán objeto de debida consideración.

Esta Directiva exige a los Estados que el alcance de la evaluación individual se adapte a la gravedad del delito y del grado de daño aparente sufrido por las víctimas, y en el supuesto de que los elementos en los que se basa la evaluación individual cambiasen de modo significativo, se tendrá que proceder a su actualización a lo largo de todo el proceso penal.

2.2.4. Derecho a la no victimización secundaria.

El derecho a la no victimización secundaria de la mujer, venía regulado inicialmente por la *Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001*, habiéndose sustituido por la *Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*. Esta Directiva determina que el delito constituye un injusto contra la sociedad y una violencia de los derechos individuales de las víctimas, mucho más en el caso de la violencia de género, y por lo tanto, las víctimas deben ser reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible y profesional.

A partir de ahí, en todos los contactos con una autoridad competente que actúe en el contexto de procesos penales, y cualquier servicio que entre en contacto con las víctimas, la Directiva establece que se debe tener en cuenta la situación

personal y las necesidades inmediatas, edad, sexo, posible discapacidad y madurez de las víctimas, protegiéndola frente a la victimización secundaria y reiterada. En resumen, lo que se persigue es la adopción de las medidas necesarias para que, especialmente en sede de los Juzgados, se evite la victimización que supone someter a la víctima a tensiones innecesarias.

Además, esta Directiva reúne un elenco de medidas para limitar el riesgo de una segunda victimización en aquellos supuestos que necesitan de especial protección, en atención a las características personales, al tipo o naturaleza del delito. Su artículo 22.3 define que serán objeto de especial consideración las víctimas de terrorismo, delincuencia organizada, trata de personas, violencia de género, violencia en las relaciones personales, violencia o explotación sexual y delitos por motivos de odio, así como las víctimas con discapacidad. En el caso concreto de las víctimas de violencia de género, llega a calificar este delito como “un grave problema social, a menudo oculto”.

Entre las medidas que cita la Directiva, dentro del ámbito judicial, conforme a los supuestos anteriormente referidos, encontramos lo siguiente:

- a. La toma de declaración en dependencias concebidas o adaptadas a tal fin.

- b. La toma de declaración por profesionales con formación adecuada o apoyados.
- c. Todas las tomas de declaración serán realizadas por las mismas personas, a menos que sea contrario a la buena administración de la justicia.
- d. Todas las tomas de declaración en materia de violencia de género se realizarán por persona del mismo sexo que las víctimas, a menos que sean realizadas por un fiscal o un juez, siempre que la víctima así lo desee y si ello no va en detrimento del desarrollo del proceso.
- e. Por lo que respecta a su intervención en la fase declarativa del proceso, estas medidas especiales de protección podrán consistir en evitar el contacto visual entre la víctima y el infractor, incluso durante la práctica de la prueba, a través de los medios adecuados, incluido el uso de tecnologías de la comunicación; evitar que se formulen preguntas innecesarias en relación con la vida privada de la víctima sin relación con la infracción penal; y, la posibilidad de celebrar la audiencia a puerta cerrada.

En definitiva, muchas de las medidas enunciadas por esta Directiva las hemos podido ver a lo largo del presente capítulo, pero debemos ser conscientes de su importancia cuando además nos encontramos ante una víctima con discapacidad.

2.2.5. Derecho a una gestión adecuada y eficaz.

Muy relacionado con lo anterior, encontramos el derecho a una gestión adecuada y eficaz. Se trata de una exigencia frente a todos los funcionarios que tramitan el procedimiento, con el fin de que exista coordinación suficiente para asegurar su persona en todos los bienes jurídicos protegidos por el *Código Penal*. Con ello, lo que se busca es evitar duplicidad de actuaciones, garantizar adecuadamente todos los derechos de las víctimas en el proceso judicial y mejorar la prestación del servicio adaptándolo a las peculiaridades y necesidades de la mujer implicada.

La gestión adecuada que puede reclamarse a todos los agentes que intervienen, adquiere mayor efectividad en el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por cuanto cabe hablar del derecho a la eficacia en la recogida de las pruebas. Esto es así, si tenemos en cuenta la posición preeminente de la investigación policial en este tipo de actuaciones, donde la posibilidad de que la víctima pueda retractarse en la denuncia o la única fuente de prueba pueda ser la propia implicada, hace necesario contar con un buen atestado, completo y que haya buscado fuentes de prueba adecuadas.

2.2.6. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Para finalizar este apartado de los derechos judiciales, hay que hacer referencia al de la tutela judicial efectiva, como reclamo de una protección penal y civil adecuada. La tutela judicial efectiva es uno de los derechos reconocidos con el rango de fundamental por el artículo 24.1 CE, además de uno de los más complejos de la parte dogmática que recoge nuestra Constitución³¹⁷, donde se indica que “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”.

Estamos ante un auténtico derecho fundamental de carácter autónomo y con contenido propio, pero como indica el Tribunal Constitucional, no se puede ejercitar sin más, sino que se trata de un derecho de prestación, que sólo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece.

Su contenido comprende los siguientes aspectos:

- Derecho de acceso libre a la jurisdicción, que incluye la posibilidad de toda persona a ser parte en un proceso, y a poder promover en su marco la actividad

³¹⁷ Ortega Gutiérrez, David. Sinopsis artículo 24 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados.

jurisdiccional, es decir, promover la actividad jurisdiccional que desemboca en una decisión judicial³¹⁸.

- Derecho a la motivación de la resolución de fondo, que como ha reiterado el Tribunal Constitucional³¹⁹, la obtención de una resolución sobre el fondo de la cuestión litigiosa sólo se producirá si concurren los requisitos procesales para ello. De ese modo, la sentencia fundada en derecho puede ser de inadmisión o de desestimación, sin que por ello se vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva.
- Derecho a ejercitar los recursos legalmente previstos, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, y no como garantía procesal. El Tribunal Constitucional³²⁰ ha reiterado que el artículo 24.1 CE, viene configurado no sólo como un derecho al acceso al proceso de instancia, sino también a los recursos establecidos en la ley.

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento constitucional, “el derecho a recurrir, salvo en el orden penal, no forma parte necesariamente del

³¹⁸ Cano Mata, Antonio. *El derecho a la tutela judicial efectiva en la doctrina del Tribunal Constitucional*. Editorial Revista de Derecho Privado: 1984. p. 10.

³¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 11/1982, de fecha 29 de marzo de 1982.

³²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 46/1984, de fecha 28 de marzo de 1984.

derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que el legislador puede configurar libremente el sistema de recursos, estableciendo los supuestos en que cada uno de ellos procede y los requisitos que han de cumplirse en su formalización”³²¹.

- Derecho a obtener la ejecución de la sentencia es parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, pero además, es parte esencial de los principios elementales de un Estado de Derecho³²², puesto que comporta la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones de los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado.
- Prohibición de la indefensión, donde deben imperar los principios de bilateralidad e igualdad de armas procesales, conforme determina el Tribunal Constitucional³²³. Así el Constitucional lo encuadra en el principio procesal de “nemine damnatur sine audiatur”, dando a los titulares de derechos e intereses legítimos la posibilidad de ejercitar su defensa, por los medios legales establecidos y para asegurar la igualdad entre las partes.

³²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 58/1987, de fecha 19 de mayo de 1987.

³²² Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 167/1987, de fecha 28 de octubre de 1987.

³²³ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 4/1982, de fecha 8 de febrero de 1982.

2.3. Ampliación de derechos y protección a menores y discapacitados.

La *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito*, que entrará en vigor en octubre, busca visibilizar como víctimas a los menores que se encuentran en un entorno de violencia de género o violencia doméstica, para garantizarles el acceso a los servicios de asistencia y apoyo, así como la adopción de medidas de protección, con el objetivo de facilitar su recuperación integral. En esa línea, su artículo 10 amplía el derecho de acceso a los servicios de asistencia y protección a los hijos menores y los sujetos a tutela, guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género o de personas víctimas de violencia doméstica. Se trata de una medida que venía recogida en la legislación, quizás de forma dispersa, sin una específica concreción como la que se tiene en este momento.

La ampliación de los derechos a los menores, comprende tanto los derechos básicos³²⁴ como en relación a los derechos de protección de las víctimas³²⁵, todos ellos enumerados en esa norma.

³²⁴ Derecho a entender y ser entendida; derecho a la información desde el primer contacto con las autoridades competentes; derechos a recibir información sobre la causa penal; derecho a la traducción e interpretación.

³²⁵ Derechos de las víctimas a la protección; derecho a que se evite el contacto entre víctima e infractor; protección de la víctima durante la investigación penal; derecho a la protección de la intimidad; evaluación

Por su parte, el Estatuto de la víctima del delito incorpora en su artículo 26 medidas concretas de protección para menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección. En ese sentido, se indica que además de las medidas generales previstas, se adoptarán aquellas que resulten necesarias para evitar o limitar que el desarrollo de la investigación o la celebración del juicio se convierta en una nueva fuente de perjuicios para la víctima del delito, es decir, lo que hemos llamado doble victimización. En particular, las declaraciones recibidas durante la fase de investigación serán grabadas por medios audiovisuales y podrán ser reproducidas en el juicio, al igual que la declaración podrá recibirse por medio de expertos, cuya necesidad es básica en el colectivo de mujeres con discapacidad intelectual y con enfermedad mental.

Por su parte, el Fiscal podrá recabar del Juez o Tribunal la designación de un defensor judicial de la víctima, para que la represente en la investigación y en el proceso penal. Esto debe producirse cuando valore que los representantes legales de la víctima menor de edad o con capacidad judicialmente modificada tienen con ella un conflicto de intereses, derivado o no del hecho investigado, que no permite confiar en una gestión adecuada de sus intereses en la investigación o en el proceso penal; cuando el conflicto de intereses exista con uno de los

individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección.

progenitores y el otro no se encuentre en condiciones de ejercer adecuadamente sus funciones; y cuando la víctima menor de edad o con capacidad judicialmente modificada no esté acompañada o se encuentre separada de quienes ejerzan la patria potestad o cargos tutelares.

3. Derechos del presunto maltratador.

3.1. Cuestiones generales

Aunque excede del ámbito de nuestra investigación, no podíamos acabar este apartado sin hacer una referencia, aunque fuera somera, a los derechos que posee el investigado por un presunto delito de violencia de género. Con carácter general goza de todos los derechos y garantías propias de su situación procesal, establecidos en la Constitución y en los artículos 180 a 140 y 520 Lecrim. De ese modo nos encontramos con los siguientes:

- a. Derecho a la presunción de inocencia.
- b. Derecho a la defensa y justicia gratuita.
- c. Derecho a la información.
- d. Derecho a la interpretación y traducción.
- e. Derecho a la entrevista reservada con su letrado antes y después de la declaración ante el Juez.
- f. Derecho a guardar silencio.
- g. Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.
- h. Derecho a participar en las diligencias de instrucción que se lleven a cabo.
- i. Derecho a que se ponga en conocimiento del familiar o persona que desee, el hecho de la detención y el lugar de

custodia en que se halle en cada momento. En este supuesto, cuando sean menores de edad o incapacitados, la autoridad notificará estas cuestiones a quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda de hecho del mismo y, si no fueran hallados, se dará cuenta inmediata al Ministerio Fiscal.

- j. Derecho a ser reconocido por el médico forense o su sustituto legal.

Todos ellos conforman el desarrollo ordinario del derecho constitucional consagrado en el artículo 24.2 CE, donde se establece en términos generales un proceso penal con todas las garantías. Esta cuestión se ha utilizado en un doble sentido, ya fuera con el desarrollo de una serie de derechos perfectamente tasados, o por su parte, como cláusula residual que al Tribunal Constitucional le ha permitido integrar en ese precepto garantías establecidas en textos internacionales, aplicando para ello el artículo 10.2 CE.

3.2. Reforzamiento de los derechos procesales por la UE

Desde el año 2010 nuestra legislación se ha visto especialmente afectada por diversas directivas, como son la *Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre relativa al derecho de interpretación y*

traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 2012 relativa al derecho a la información en los procesos penales. Estas normas de derecho comunitario parten del artículo 82.2 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, donde se prevé el establecimiento de unas bases mínimas aplicables en todos los Estado donde se contengan los derechos de las personas durante el proceso penal. En nuestro caso, dichas Directivas fueron transpuestas al ordenamiento jurídico por medio de la *Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.*

Estos instrumentos legales se circunscriben dentro del *Plan de Trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea en noviembre de 2009.

Concretamente, la Directiva relativa al derecho de interpretación y traducción tiene por objetivo garantizar el derecho del sospechoso y la realización de un juicio equitativo, tal y como viene consagrado en el artículo 6 del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Conforme al artículo 123 Lecrim, donde está inserto ese principio, cuando el investigado no hable

o entienda el castellano o la lengua oficial en la que se desarrolle la actuación, tendrá los siguientes derechos:

- a. Derecho a ser asistidos por un intérprete que utilice una lengua que comprenda durante todas las actuaciones en que sea necesaria su presencia, incluyendo el interrogatorio policial o por el Ministerio Fiscal y todas las vistas judiciales.
- b. Derecho a servirse de intérprete en las conversaciones que mantenga con su Abogado y que tengan relación directa con su posterior interrogatorio o toma de declaración, o que resulten necesarias para la presentación de un recurso o para otras solicitudes procesales.
- c. Derecho a la interpretación de todas las actuaciones del juicio oral.
- d. Derecho a la traducción escrita de los documentos que resulten esenciales para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa. Deberán ser traducidos, en todo caso, las resoluciones que acuerden la prisión del imputado, el escrito de acusación y la sentencia.
- e. Derecho a presentar una solicitud motivada para que se considere esencial un documento.

Todas estas medidas, y como establece el artículo 127 Lecrim, será igualmente aplicables a las personas con

discapacidad sensorial, que podrán contar con medios de apoyo a la comunicación oral.

Por su parte, la *Directiva sobre el derecho a la información* establece normas mínimas, comunes a todos los Estados, sobre el contenido que se le debe facilitar a los sospechosos y acusados. La información tendrá que ser proporcionada con prontitud, en forma oral o escrita, pero siempre de una forma sencilla y accesible, además de realizarse en una lengua que comprenda. Junto con ello, se encuentra la obligación de que disponga de un medio de impugnación efectivo para cuando la misma no se haya facilitado en la forma prevista legalmente. Además, determina los derechos básicos y generales sobre los que se le ha de informar, como son: a) Derecho de asistencia letrada, en su caso, gratuita; b) Derecho a ser informado acerca de la acusación; c) Cuando proceda, derecho a tener acceso al expediente, con el tiempo y la extensión suficiente para permitir un ejercicio efectivo del derecho de defensa; d) Derecho a la interpretación y la traducción; e) Derecho a permanecer en silencio.

3.3. Mayores garantías para la defensa letrada

En último término, y dentro de esa evolución que está viviendo la UE en materia de garantías procesales penales, nos encontramos con la *Directiva 2013/48/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 relativa a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicar con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad*. Se trata de una norma que ha de ser transpuesta por los Estados miembros antes del día 27 de noviembre de 2016, y que en el caso de España, se ha llevado a cabo con la *Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica*, vigente desde el 1 de noviembre de 2015.

Lo más novedoso de esta reforma lo encontramos en el derecho del detenido a entrevistarse con su abogado antes de ser interrogado por la policía o fuerza interviniente, el cual, hasta ahora, no se contemplaba legalmente de forma expresa en nuestro derecho interno. De ese modo, antes de esta modificación el artículo 520,2.c) Lecrim regulaba el derecho a

designar abogado y a solicitar su presencia, mientras que el artículo 520.6 Lecrim indica que el detenido podrá entrevistarse reservadamente con su abogado después de la declaración. A partir de ahí, y no contemplándose expresamente ese derecho que ahora se ha incorporado, el artículo 775 Lecrim quedaba acotado a la declaración prestada en instancias judiciales.

Como puede verse, estábamos ante una cuestión especialmente polémica, que a pesar de algunos pronunciamientos judiciales³²⁶, generaba innumerables controversias. En la práctica, la asistencia letrada al detenido en sede policial se circunscribía a una mera posición de garante, ante la lectura de derechos y salvaguarda de la integridad del mismo. Sin embargo, conforme al artículo 3.2 de la Directiva y a la nueva redacción del artículo 520 Lecrim, queda garantizado expresamente este derecho su apartado 6.c), al indicar que la asistencia del abogado consistirá en la posibilidad de entrevistarse reservadamente con el detenido, incluso antes de que se le reciba declaración por la policía, el fiscal o la autoridad judicial. De ese modo, se unifica ese derecho frente a todos los

³²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 199/2003, de fecha 10 de noviembre de 2003: “El derecho del detenido a la asistencia letrada en las diligencias policiales y judiciales, reconocido en el art. 17.3 CE, adquiere relevancia constitucional como una de las garantías del derecho a la libertad protegido en el apartado primero del propio artículo. En este sentido su función consiste en asegurar que los derechos constitucionales de quien está en situación de detención sean respetados, que no sufra coacción o trato incompatible con su dignidad y libertad de declaración y que tendrá el debido asesoramiento técnico sobre la conducta a observar en los interrogatorios, incluida la de guardar silencio”.

agentes que pueden intervenir, algo que además resultaba lógico y contrario al derecho de defensa letrada.

Por último, respecto de las personas con discapacidad, el artículo 13 de la Directiva obliga a los Estados miembros a tomar en consideración las necesidades específicas de los sospechosos y acusados que sean vulnerables, elemento que también ha sido atendida con la reciente reforma procesal penal. Así las cosas, el artículo 520.2.h) regula el derecho a ser asistidos gratuitamente por un intérprete las personas extranjeras que no comprendan una de las lenguas oficiales de España, los que tengan una discapacidad auditiva o sordera, así como los que posean dificultades del lenguaje. Por su parte, el artículo 520.2.bis obliga a facilitar la información en un lenguaje comprensible y accesible al destinatario, adaptándose la información a la edad, grado de madurez, diversidad funcional y otras circunstancias, en una clara referencia a las personas con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental.

4. Protocolos y actuación coordinada del Estado.

4.1. Características generales de los protocolos de actuación.

La necesidad de coordinar todos los recursos del Estado viene recogida en el Título III de la LOVG, donde por un lado se regulan las dos grandes instituciones que a nivel nacional deben concertar esta materia, como son la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que ya hemos tenido ocasión de analizar, y por otra parte, trata de los planes de actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como del resto de las administraciones públicas. Como podemos ver, la LOVG determina que los poderes públicos elaborarán planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus acciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, articulándose protocolos que determinen los procedimientos para asegurar una actuación global e integral de las distintas administraciones y servicios implicados. Junto a tales protocolos, se contempla la elaboración concreta en el ámbito sanitario, donde se contengan pautas uniformes, tanto en el ámbito público como privado.

A partir de ahí, podemos extraer una primer conclusión, afirmando que el legislador ofrece un distinto tratamiento a la

policía y al resto de administraciones que participan, ya que la LOVG convierte a los agentes de la ley en el principal instrumento del Estado para luchar contra la violencia de género³²⁷, siendo muy importante su intervención tanto en la adopción de medidas preventivas anteriores incluso a la actuación judicial, como en las órdenes de protección u otras actuaciones cautelares, así como en el desarrollo del procedimiento judicial y ejecución de resoluciones. Junto con ello, debe quedar claro que no puede decirse que estemos ante un número cerrado de administraciones implicadas, puesto que el paso del tiempo constata la necesidad de que todas las instituciones, en mayor o menor medida, intervengan en esta actividad.

Las características más concretas que definen a todos los protocolos, podemos extraerlas del siguiente modo:

- a. No son normas jurídicas, pero conforman estándares de actuación y de buen funcionamiento de los servicios prestados en este ámbito por la administración.
- b. Impulsan las actividades de prevención, detección precoz e intervención continuada con la víctima o aquella que pueda llegar a serlo.
- c. Hacen referencia expresa a su colaboración con la Administración de Justicia, estableciendo un mecanismo

³²⁷ Mayordomo Rodrigo. Virginia. op.cit. p. 47.

de comunicación inmediato y participación en la tramitación judicial posterior, por cuanto este es su principal objetivo.

- d. Tienen especial consideración en esos protocolos aquellos colectivos de mujeres que además pueden ser especialmente vulnerables, haciendo referencia a las pertenecientes a minorías, inmigrantes, situación de exclusión o discapacitadas.

Al margen de la anterior referencia, y debido a las características concretas que reúne el colectivo de mujeres con discapacidad y/o dependientes, y que hemos tenido ocasión de ir analizando, sería conveniente que en el futuro se llegara a articular un plan de colaboración en relación a los servicios sociales especializados en ese área y un protocolo de actuación para garantizar la protección integral de posibles víctimas que se encuentran en esa situación de indefensión, la cual, como sabemos, se ve agravada no sólo a causa de la violencia que se ejerce sobre ellas, sino por sus propias condiciones físicas o intelectivas. De ese modo, y como sucede con el personal sanitario, muchas veces son los profesionales, asistentes o cuidadores quienes tienen directa relación diaria con las mujeres con discapacidad, debiendo estar formados para la detección de supuestos de violencia de género.

4.2. Protocolo sobre intervención del personal sanitario en la detección y prevención de la violencia de género.

4.2.1. Introducción.

Hemos entendido que el análisis del presente protocolo sobre la intervención del personal sanitario posee una considerable importancia para nuestro estudio, ya que el personal médico-sanitario es en muchas ocasiones el agente más directo con el que pueden interactuar las personas con discapacidad y/o dependencia, y por lo tanto, su colaboración y especialización en la detección de este tipo de violencia puede ser esencial para trabajar en su erradicación³²⁸. Pero además, este protocolo supone un ejemplo comprensible y práctico de lo que debería de ser el desarrollo de un plan de actuación similar con respecto al personal de interviene en asuntos sociales.

Como tuvimos ocasión de analizar, el artículo 16 de la LOVG establece que dentro del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se creará una Comisión contra la

³²⁸ Como señala el propio Protocolo “desde los servicios sanitarios se puede desempeñar un papel crucial para ayudar a las mujeres que sufren violencia, ya que la mayoría de las mujeres entran en contacto con ellos en algún momento de su vida. Además, los malos tratos afectan a la salud de las mujeres por lo que éstas acuden más a los servicios sanitarios, en particular a Atención Primaria, Urgencias, Obstetricia y Ginecología y Salud Mental”.

Violencia de Género³²⁹, que tendrá como finalidad la de apoyar técnicamente y orientar la planificación de las medidas sanitarias sobre esta materia, así como evaluar y proponer las necesarias para la aplicación del protocolo sanitario que viene recogido en el artículo 32.3 de esta Ley, tal y como así se ha realizado

Por su parte, el diagnóstico y la atención a la violencia de género viene recogida en el *Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización*, en cuyo apartado 6 del Anexo II hace referencia a la detección y atención a la violencia de género y malos tratos en todas las edades, especialmente en menores, ancianos y personas con discapacidad, fijando las siguientes actuaciones:

- a. Detección de situaciones de riesgo.
- b. Anamnesis, y en su caso exploración, orientada al problema en las situaciones de riesgo y ante sospecha de malos tratos.
- c. Comunicación a las autoridades competentes de aquellas situaciones que lo requieran, especialmente en el caso de sospecha de violencia de género o de malos tratos en

³²⁹ En septiembre de 2004 el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud acuerda crear una Comisión contra la violencia de género.

menores, ancianos y personas con discapacidad y, si procede, a los servicios sociales.

- d. Establecimiento de un plan de intervención adaptado a cada caso.

En relación a la atención de urgencia, también se hace una referencia a las situaciones de violencia de género, indicando que en aquellos casos en los que se tengan sospechas de su existencia, deberá informarse inmediatamente a la autoridad competente.

Es evidente que en ese Real Decreto se hacía referencia a las exigencias mínimas marcadas por la legislación, pero para su cumplimiento, los servicios sanitarios debían de contar con un instrumento adecuado que comprendiera las pautas de comportamiento en caso de que existiera una situación de violencia de género. Este es el objetivo principal del *Protocolo sobre intervención del personal sanitario en la detección y prevención de la violencia de género*, con el que se busca establecer una pauta de actuación normalizada y homogénea para el Sistema Nacional de Salud, tanto para la detección precoz como para la valoración y actuación ante los casos detectados y su seguimiento, tal y como señala el propio protocolo.

El protocolo tiene además unos objetivos secundarios, entre los que se encuentran:

- a. Sensibilizar al personal sanitario sobre la gravedad de la violencia contra las mujeres como problema de salud.
- b. Promover la capacitación de las mujeres que sufren maltrato para el reconocimiento de su situación y para la búsqueda de soluciones.
- c. Contribuir desde el Sistema Nacional de Salud a la sensibilización de la población general sobre este problema.

Es interesante resaltar también que el protocolo tiene un apartado concreto donde se hace mención a la posible intervención y tratamiento de los maltratadores, y en esos casos, cuando se solicite ayuda a los servicios sanitarios para modificar una conducta violenta, se le ofrecerá información de los recursos disponibles en las CC.AA.

Por último, y para acabar este apartado, señalar que como anticipa la normativa existente al respecto, en este Protocolo se incluye cualquier tipo de violencia y malos tratos ejercida contra las mujeres mayores de 14 años, no sólo respecto de la violencia de género, aunque efectivamente se hace especial referencia a la misma, “por ser las formas de violencia más comunes en nuestro país”, según consta en el apartado de Objetivos y Metodología.

4.2.2. Actuación en atención primaria y especializada.

Dos son los aspectos principales que podemos resaltar en este apartado. Así, el protocolo incide en el carácter prioritario de una detección precoz de los supuestos de violencia contra las mujeres, pidiendo una actitud de alerta de los profesionales ante la presencia de conductas, síntomas o signos que hagan sospechar. Junto con esto, y en segundo lugar, se busca también reforzar la atención en colectivos especialmente vulnerables, entre los que se citan a las personas con discapacidad y donde deben incluirse los dependientes.

El protocolo de actuación se estructura en dos fases: a. detección y valoración (indicadores de sospecha, identificación y valoración); b. intervención (información acerca del problema, trabajo en consulta y seguimiento, derivación, registro en la historia clínica, actuación con los hijos y otras personas dependientes, emisión del parte de lesiones e informe médico en los supuestos en que corresponda).

En el apartado de actuaciones de los profesionales sanitarios, el protocolo establece tres planes distintos en función de la situación en la que se encuentre la mujer y la gravedad de los hechos. De esta forma nos encontramos con lo siguiente:

- a. Plan de atención a la mujer que presenta indicadores de sospecha pero no reconoce sufrir malos tratos, donde principalmente las acciones del profesional se centrarán en el registro en su historia clínica, información y seguimiento.
- b. Plan de atención a la mujer que reconoce sufrir malos tratos pero no se encuentra en peligro extremo, donde junto con las anteriores medidas, el profesional sanitario tendría que proponer a la víctima su derivación a los recursos adecuados a su situación, emitir parte de lesiones cuando proceda y remitirlo a la Fiscalía para que decida en base a los indicios existentes, así como proponer actuaciones con los hijos y otras personas dependientes si las hubiera.
- c. Plan de atención a la mujer que reconoce sufrir malos tratos y se encuentra en peligro extremo, donde las acciones son mucho más urgentes y autónomas de la voluntad de la víctima.

4.2.3. Actuación en urgencias.

Una de las principales características de las mujeres que acuden a este tipo de servicios, es que generalmente las lesiones y síntomas de la víctima son más graves, debiendo por tanto

reforzarse la actuación de detección de la violencia y su asistencia.

Una vez proporcionada la atención y cuidados asistenciales, se realizarán las actuaciones de información y derivación oportunas en función del caso. En el supuesto de que nos encontremos ante un caso de malos tratos constatado, el profesional sanitario deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial competente³³⁰, previa información a la víctima y registro en su historia clínica. Esta obligación se cumple mediante la notificación al Juzgado del parte de lesiones e informe médico³³¹.

³³⁰ El artículo 262 de la Lecrim señala que: “Los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán obligados a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente, al Juez de instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de policía más próximo al sitio, si se tratare de un delito flagrante”.

³³¹ Para una información más exhaustiva respecto del contenido y alcance del Informe Médico puede consultarse: Martínez García, Elena. “Protocolo sobre intervención del personal sanitario en la detección y prevención de la violencia de género”. Gómez Villora, José María (coord.). op.cit. pp. 182-196.

4.3. Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género.

4.3.1. Introducción.

En el mes de octubre de 2010 la Delegación del Gobierno de Violencia de Género sobre la Mujer solicitó la colaboración del Ministerio de Justicia para elaborar un procedimiento destinado a los médicos forenses y que pudiera emitir una valoración de riesgo en menos de 72 horas, todo ello con el objetivo de cumplir los plazos legalmente establecidos. De esta forma, el 6 de julio de 2011 el Ministerio de Justicia presentó un borrador de ese *Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género*, el cual contó con la participación de directores de institutos de Medicina Legal y expertos en la materia.

Abierto posteriormente período para la presentación pública y remisión a las CC.AA. y resto de expertos, asociaciones e instituciones que quisiera colaborar y enriquecer el proyecto, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia procedió a ultimar el protocolo con todas esas aportaciones, entrando en vigor el día 26 de septiembre de 2011.

Este protocolo contempla una metodología mínima y común para especialistas forenses, que permite conjugar aspectos científico-sanitarios y jurídicos, con el carácter urgente que se impone en dicha actuación. Su objetivo es dotar a la valoración médico-forense del riesgo de la violencia de género de una concreta metodología que le proporcione rigor científico y sirva de interés predicativo del comportamiento violento, que debe conformarse como un apoyo pericial para la decisión a adoptar por el Juzgado. Su estructura se basa en cinco apartados:

- a. Fuentes de información.
- b. Valoración basada en un juicio clínico estructurado.
- c. Pruebas complementarias.
- d. Valoración médico-forense del riesgo de violencia de género.
- e. Emisión del informe médico-forense de valoración del riesgo.

4.3.2. Metodología de la valoración del riesgo de violencia de género.

Igual que sucede en el resto de protocolos, uno de los aspectos más destacados es la importancia que se le otorga a la recogida de información para incluirla dentro del informe médico-forense, pero además, la utilización de aquella que

podiera desprenderse de otros agentes que intervienen, como es el caso del atestado policial. Es decir, se vuelve a primar la colaboración y coordinación integral de toda la administración.

El protocolo enumera las fuentes que se utilizarán para la confección del informe médico-forense, indicando que al menos deberán emplearse la entrevista y exploración del agresor y de la víctima, así como las diligencias judiciales o atestado policial completo, mientras que se deja a la consideración del profesional el uso de otra documentación, como posibles informes médicos y mentales del agresor o las entrevistas con testigos.

A partir de ahí, lo importante es analizar los factores de riesgo asociados de manera empírica a la violencia y contrastarlos clínicamente, para lo que se cuenta con una guía de recogida de datos a modo de entrevista estructurada que hace referencia a posibles antecedentes de violencia en general, situación sentimental y laboral en el último año, salud mental del agresor, historia de violencia contra la pareja, valoración de la agresión actual y vulnerabilidad de la víctima.

Es en este último apartado de vulnerabilidad, donde el profesional deberá indagar sobre aspectos concretos de la víctima, tales como discapacidad, dependencia u otros

condicionantes personales que pueden concurrir en el supuesto que se está valorando.

Para sistematizar toda la información recogida, y como prueba complementaria que permita cuantificar el riesgo contra la pareja de una forma científica, el protocolo recomienda la utilización de la *Escala de Predicción del riesgo de violencia grave contra la pareja (EPV-R)*³³², que aparece publicada como anexo y a la que se le incorpora una guía de uso para los profesionales.

Debemos confirmar, como señalan los autores respecto de su fiabilidad³³³, que la consistencia interna de la escala se debe considerar aceptable, con un coeficiente Alfa de Cronbach de 0,72³³⁴, motivo por el cual se ha entendido como un instrumento adecuado para completar el informe médico-forense (Anexo IX).

Uno de los apartados que más podemos destacar del EPV-R para nuestro estudio, es el comprendido en el ítem 20, que

³³² Elaboradora por Enrique Echeburúa Odriozola, Pedro Javier Amor Andrés, Ismael Loinaz, Paz de Corral Gargallo en la Revista *Psicothema*, quienes autorizaron formalmente la inclusión de la Escala EPV-R en el protocolo como prueba complementaria recomendada.

³³³ Echeburúa Odriozola, Enrique y otros. “Escala de Predicción del Riesgo de Violencia Grave contra la pareja –revisado- (EPV-R)”. *Revista Psicothema*: 2010. pp. 1056 y siguientes.

³³⁴ El coeficiente Alfa de Cronbach es un modelo de consistencia interna, basado en el promedio de las correlaciones entre ítems. El mayor valor teórico de Alfa es 1, y en general 0.80 se considera aceptable.

lleva por título “Vulnerabilidad de la víctima por razón de enfermedad, soledad o dependencia”. En este apartado, el médico-forense debe indagar respecto de las cuestiones que pueden incidir negativamente en la situación de indefensión en la que se encuentra la víctima, que como hemos visto con anterioridad, en muchas ocasiones puede provocar una situación de minimización, aceptación o justificación del maltrato.

Con todos esos elementos que hemos ido señalando, el médico-forense emitirá su informe, estableciendo su valoración entre los parámetros de riesgo bajo, moderado y grave, siendo este último, aquel que se refiere a la posibilidad de sufrir un inminente acto de violencia con riesgo de lesiones o muerte de la víctima.

Igualmente el profesional, y aunque no sea objeto de su análisis científico, en ese informe podrá reflejar posibles situaciones concurrentes de violencia sobre otras personas cercanas a la víctima, así como también, la necesidad de completar el informe con otros estudios médicos, psicológicos o sociales de la víctima y/o del agresor. Este último elemento es muy importante para los supuestos de personas con discapacidad y/o dependencia, quienes en muchas ocasiones necesitarán de informes especializados para completar su análisis y el adecuado enfoque social y jurídico del caso concreto.

Teniendo presente que estamos hablando de un informe que debe emitirse en un breve y determinado período de tiempo, 72 horas como ya hemos indicado, el propio protocolo advierte de la necesidad de seguir un modelo normalizado que facilite la labor tanto del profesional como de los futuros agentes receptores del mismo. Así las cosas, se plantea como posible contenido mínimo un apartado respecto del objeto del informe, el material y metodología empleados, los antecedentes médicos y mentales, el juicio clínico de los factores de riesgo, el resultado de las pruebas y las conclusiones médico-forenses.

4.4. Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para proteger a las víctimas de violencia doméstica y de género.

4.4.1. Introducción.

El *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para proteger a las víctimas de violencia doméstica y de género*³³⁵ viene referido en el artículo 31.3 de la LOVG, habiendo sido aprobado el 10 de junio de 2004 por la Comisión de Seguimiento para la Implantación de la Orden de Protección (Supra cit.), y por la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial el 27 de septiembre de ese mismo año.

El protocolo regula la actuación de la policía para la protección de las víctimas de la violencia de género, en cualquiera de sus fases, así como la colaboración con la Administración de Justicia y Ministerio Fiscal, fijando en último

³³⁵ Con el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, los Ministerios del Interior, Justicia y Trabajo y Asuntos Sociales, la Fiscalía General del Estado, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General de Procuradores, el Gobierno Vasco, Generalitat de Cataluña, Xunta de Galicia, la Generalitat Valenciana, el Gobierno de Canarias, La Junta de Andalucía, La Comunidad de Madrid y el Gobierno de Navarra.

término lo relativo a la realización periódica de datos estadísticos.

Igualmente contiene dos Anexos, uno que trata sobre los contenidos mínimos del atestado policial y otro sobre el *Acuerdo reglamentario del Consejo General del Poder Judicial, de 27 de abril, por el que se modifica el Reglamento 5/1995, de 7 de junio, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.*

Como indica la LOVG, ese texto incide en la necesidad de potenciar la presencia, en todas las unidades policiales, de agentes especializados en el tratamiento de la violencia de género, con una formación específica en instrumentos e indicadores de valoración del riesgo.

Por último, y respecto de la coordinación con otros cuerpos de policía, en las CC.AA. con policía propia y con competencias en materia de Justicia, se habilita la posibilidad de confeccionar un protocolo propio, quizás que regule de una forma más efectiva las características propias y territoriales, aunque teniendo presente que estamos ante un problema estructural y social, el presente protocolo debe servir como referencia y marco reglamentario general. Igualmente sucede en relación a la actuación coordinada de la policía local, que viene regulada por el *Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de*

Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género de 13 de marzo de 2006 y con el *Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial* de 20 de febrero de 2007.

4.4.2. Otros protocolos oficiales de coordinación policial.

Junto con el *Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*, en nuestro país existen otros instrumentos oficiales que inciden en la coordinación y organización del trabajo de la policía, principalmente en su relación con otros estamentos, ya sean de ámbito asistencial como judicial. De ese modo, podemos citar los siguientes:

- Protocolo de Actuación y Coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Abogados y Abogadas ante la violencia de género regulada en la L.O.1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (julio de 2007).
- Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los

Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género (marzo de 2006).

- Instrucción 10/2007 y 5/2008 de la Secretaría de Estado por la que se aprueba y modifica, respectivamente el protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004 y su comunicación a los órganos judiciales y al ministerio fiscal.
- Protocolo de actuación para la implantación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas de alejamiento en materia de violencia de género (julio de 2009).
- Convenio Marco de colaboración en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial suscrito entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (febrero de 2007).

4.4.3. Actuaciones policiales.

La policía tiene en este apartado del protocolo tres concretas actuaciones, que hacen referencia a la fase de investigación, recogida de la denuncia y elaboración del atestado, así como actuación en el control y seguimiento de las medidas judiciales de protección o aseguramiento.

a. *Fase de investigación.*

En el momento en que la policía tenga conocimiento de la posible comisión de un delito o falta de violencia de género, llevará a cabo las acciones de averiguación necesarias para determinar las circunstancias del hecho y las medidas a adoptar, tanto en el ámbito de la protección de la víctima como en el judicial.

En esos primeros instantes, como señala el protocolo, es muy importante asegurar los medios probatorios que posteriormente garantizarán la adecuada resolución del ilícito penal, por ello, se informará a la mujer de sus derechos, se tomará inmediata y exhaustiva declaración de la víctima y los testigos, se recabará información de su entorno y de los antecedentes de ambos.

Aquí la comunicación entre la policía y la víctima es básica, puesto que se debe realizar una adecuada valoración del riesgo³³⁶ en cada momento, por lo que la formación de los agentes especializados en la materia y el establecimiento de mecanismos o dispositivos técnicos que permitan una comunicación rápida, fluida y permanente entre ellos es

³³⁶ Para ampliar lo relativo a la valoración del riesgo se puede acudir a la Instrucción núm. 10/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el *Protocolo para la Valoración Policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer*, aprobada el 10 de julio de 2007.

fundamental, máxime cuando nos encontramos ante colectivos especialmente vulnerables que tienen dificultades en la comunicación o entendimiento, como sucede con mujeres inmigrantes o que poseen una discapacidad.

Una vez se han realizado todas estas pesquisas, el agente deberá valorar los hechos y el riesgo existente para la víctima, pudiendo adoptar de forma autónoma las medidas específicas dirigidas a proteger la vida, la integridad física y los derechos e intereses legítimos de la víctima y sus familiares, pudiendo acordar entre otros la detención y puesta a disposición judicial o la incautación de las armas y/o instrumentos peligrosos.

b. Recogida de la denuncia y atestado.

El atestado de la policía puede definirse con carácter general como un documento oficial, de naturaleza administrativa, que contiene una serie de diligencias practicadas por los agentes de la autoridad para esclarecer unos hechos presuntamente delictivos, a fin de determinar los mismos y la posible responsabilidad de las personas implicadas.

Como señala el artículo 292 de la Lecrim, el atestado tendrá que especificar con la mayor exactitud posible los hechos por ellos averiguados, mucho más cuando nos encontramos ante

un supuesto de violencia de género³³⁷, donde en el protocolo refuerza esta actuación y establece como anexo un contenido mínimo de atestado, el cual fue aprobado por el Comité Técnico de Coordinación de Policía Judicial y está compuesto por los siguientes apartados, perfectamente explicados y analizados en dicho apéndice:

- a. Manifestación de la víctima.
- b. Datos de la víctima y su agresor, del grupo familiar y los patrimoniales.
- c. Hechos.
- d. Solicitud de medidas de protección y seguridad.
- e. Comparecencia y manifestación del denunciado.
- f. Manifestación de los testigos.
- g. Declaración de los agentes policiales que hayan intervenido.
- h. Diligencias policiales de verificación y comprobación de la denuncia.
- i. Diligencias de detención e información de derechos.
- j. Diligencia de incautación de armas.

En el supuesto de que la víctima sea una mujer con discapacidad, los profesionales que intervienen deben ser capaces de detectar esa circunstancia, para que en función de la

³³⁷ Martínez García, Elena. “Protocolo sobre la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Gómez Villora, José María (coord.). *Protocolos sobre violencia de género*. Tirant lo Blanch: 2009. p. 159.

misma, determinar aquellas capacidades de la víctima que pueden condicionar o afectar a su testimonio, tanto en la identificación del sospechoso como en la declaración. Además, debería de diseñarse previamente y ofrecer los apoyos necesarios para el proceso de identificación y la toma de declaración, proveyéndose de los profesionales expertos independientes y con experiencia en el trabajo forense con mujeres con discapacidad, los cuales servirán de facilitadores en dicha evaluación y a la hora de encauzar los apoyos que precise.

Debemos volver a destacar la importancia de que durante la tramitación del atestado se recoja la mayor información posible de los hechos, y entre ellos, los datos de la víctima y agresor, haciendo expresa referencia a su estado de salud (enfermedades, tratamientos médicos u otros aspectos destacables), elementos que también tendrían que emplearse para una adecuada e integral asistencia de la víctima desde ese mismo momento, en la línea que estamos planteando, proveyéndola de los recursos humanos y materiales que necesitara.

Aunque nos encontramos en esa primera fase, la coordinación entre la policía y la Autoridad Judicial es totalmente fluida, debiendo adoptarse las medidas necesarias para asegurar la presencia de las partes y testigos ante el juez.

c. Control y seguimiento de las medidas judiciales.

Otra de las actuaciones que tiene encomendada la policía en el ámbito de la violencia de género es la de control y seguimiento de las medidas judiciales, la cual se inicia una vez recibida la resolución judicial de protección o aseguramiento, momento en el que la unidad encargada deberá realizar un examen individualizado del riesgo existente, poniéndolo en contraste con el contenido de la resolución judicial.

Siempre que el órgano judicial lo solicite, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán que elaborar un informe de seguimiento, debiendo poner inmediatamente en conocimiento del juez competente cualquier supuesto de reanudación de la convivencia, traslado de residencia o renuncia de la víctima al estatuto de protección.

Dentro de este apartado podríamos situar lo relativo al cumplimiento efectivo de las medidas de alejamiento, que por su naturaleza, tiene un lugar preferente en este protocolo y en la actuación de la policía. Los agentes de la autoridad procederán a la detención inmediata y puesta a disposición del juez del agresor que quebrante una medida de alejamiento o cualquier otra de las analizadas en el capítulo anterior.

4.4.4. Comunicación entre los órganos judiciales y la policía.

Un pilar imprescindible para que exista una adecuada coordinación entre los distintos órganos de la administración, es que se mejore la comunicación entre ellos. Por esta razón, el protocolo pretende implantar un sistema ágil de intercambio de información entre los órganos judiciales y la policía, fundado en las siguientes cuestiones:

- a. Optimización del funcionamiento del Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia de Género, que ha sido sustituido por el registro centralizado creado por el Real Decreto 95/2009 (supra cit.).
- b. Conexión telemática entre órganos judiciales y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciéndose un sistema de intercambio de documentos que en la actualidad viene gestionado por el “Punto Neutro Judicial”, a través del que se accede al Sistema Integral de Violencia de Género del Ministerio del Interior, donde se pueden realizar consultas sobre violencia de género, se incorporan alarmas y se accede a datos permanentemente actualizados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

- c. Comunicación recíproca entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los órganos judiciales, donde se establece todo un detallado sistema de comunicaciones entre ambas instancias.

El protocolo vuelve a incidir respecto del órgano judicial competente al que se le debe dirigir la comunicación, confirmando que con carácter general, será el Juzgado de Violencia sobre la Mujer del domicilio de la víctima, tal y como ha quedado dicho, resolviendo también el problema de las actuaciones realizadas durante horas de guardia.

5. Especialidades sobre la intervención policial en mujeres con discapacidad cognitiva.

5.1. Las especificidades del colectivo de mujeres con discapacidad intelectual o enfermedad mental.

Para finalizar nuestro estudio, y después de haber dibujado el escenario general de las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, concretamente en la intervención policial, resulta conveniente aproximarnos a la problemática añadida que se produce en aquellas que tienen una discapacidad intelectual o enfermedad mental y se encuentran en esa misma situación.

Como hemos ido introduciendo, existe una gran heterogeneidad en la discapacidad, y generalmente, las medidas impulsadas por el legislador siempre han ido encaminadas a la mejor integración del colectivo que abarcaba las diversidades funcionales físicas. Esto es lógico, puesto que la situación de discriminación e institucionalización de las personas con discapacidad intelectual o enfermedades mentales ha sido mucho más fuerte que en otros tipos y grados, no siendo hasta hace pocos años que han comenzado a surgir corrientes que luchan por el reconocimiento de derechos tan básicos como igualdad, integración o sexualidad para estos ciudadanos, y en el caso de las mujeres, con mayor énfasis.

Aunque existen pocos estudios al respecto, es claro que deben realizarse algunas precisiones sobre situaciones y necesidades de acuerdo con el tipo de discapacidad de las mujeres involucradas, puesto que a nadie se le escapan las exigencias más profundas que requieren la discapacidad intelectual o la enfermedad mental³³⁸. Sin embargo, lamentablemente las personas con este tipo de patologías que se han visto involucradas en un proceso penal, entienden que han sufrido en mayor o menor medida desatención por parte de los recursos primarios de apoyo.

En un primer estadio de la cuestión, deben quedarnos claras varias cuestiones que identifican a estas discapacidades:

- a. Las mujeres con este tipo de discapacidades requieren en mayor medida de atención especializada en su asistencia, rehabilitación e inserción social, más aún, cuando estamos hablando de una patología de enfermedad mental.
- b. Por lo general, su situación personal y médica le hace contar con un apoyo especializado más estable, lo que puede reportar grandes beneficios a la hora de abordar una adecuada intervención en supuestos de violencia de género, puesto que los especialistas que la atienden

³³⁸ Huete García, Agustín y Díaz Velázquez, Eduardo. *Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España*. Ediciones Cinca: 2008. p. 128.

podrían detectar de una manera precoz este tipo de problemas, pero además, el resto de profesionales que pudieran participar cuentan con un apoyo básico en su actuación futura.

- c. Las mujeres con este tipo de discapacidades y que poseen un entorno familiar y social estructurado, suelen contar con mecanismos de control y apoyo que deben tenerse presentes.
- d. En último lugar, con este grupo de mujeres resulta complicado obtener un testimonio lo más completo y preciso posible, ya que por lo general proporcionan menos datos y detalles en sus narraciones, pero no cabe duda de que entrevistadas adecuadamente, pueden ofrecer un testimonio fiable³³⁹.

De este modo, y abogando a ese carácter preventivo que persigue la LOVG, es necesario reclamar una intervención y seguimiento adecuado por los servicios sociales y centros de atención³⁴⁰, donde se les debe prestar el apoyo que requieran, siempre en colaboración directa con sus familias³⁴¹, siendo éste

³³⁹ Recio Zapata, María y otros. “La figura del facilitador en la investigación policial y judicial con víctimas con discapacidad intelectual”. Revista Española sobre Discapacidad Intelectual. Vol. 43 (3), núm. 243. p. 57.

³⁴⁰ La mayoría de actos violentos activos o pasivos de personas con enfermedad mental se producen cuando no existe un adecuado control farmacológico y de su tratamiento.

³⁴¹ La existencia de vías alternativas de apoyo a las personas con discapacidad que carecen de red familiar y/o social es fundamental para su integración, lo que evita situaciones de marginalidad o mayor vulneración.

un factor preventivo básico para evitar situaciones de riesgo o de violencia.

Antes de seguir con este apartado, es necesario subrayar la importante aportación a este terreno de la Fundación Carmen Pardo-Valcarce³⁴² y su Guía de Intervención Policial con personas con Discapacidad Intelectual, publicada en 2012 en colaboración con la Guardia Civil, puesto que ha servido de base para nuestro estudio, que desde su carácter general, nos ha servido de tránsito para aproximarnos a la violencia de género. Desde esa entidad se ha puesto en marcha la Unidad de Atención a Víctimas con Discapacidad Intelectual, que se trata de un servicio pionero en España, tanto por la especialización en la atención a víctimas con esta tipología de diversidad funcional, sino también por las investigaciones desarrolladas, muchas de las cuales estarán reflejadas en el presente trabajo³⁴³.

³⁴² La Fundación Carmen Pardo-Valcarce se creó en 1948 para ayudar a niños y jóvenes con desarraigo social, apostando decididamente por las personas con discapacidad intelectual. Esta Fundación está incluida en el Bolsines Guide de las Naciones Unidas y cuenta con una Unidad de atención a víctimas con discapacidad intelectual.

³⁴³ Entre las investigaciones realizadas por la Unidad de Atención a Víctimas con Discapacidad Intelectual, y que resultan más destacadas para nuestro análisis, podemos citar: a) Investigación sobre la capacidad de las personas con DI para identificar a personas desconocidas y adaptaciones que deben incorporarse en las ruedas de prensa; b) Investigaciones sobre la utilidad de los procedimientos técnicos utilizados en el análisis de credibilidad; c) Investigación sobre el juicio intuitivo de credibilidad otorgado a testimonios de personas con DI y factores de influencia en el juicio de veracidad.

5.2. Recopilación de información en mujeres con discapacidad intelectual o enfermedad mental.

En todos los supuestos, pero muy especialmente en los que tratan sobre delitos de violencia de género, las primeras actuaciones policiales son básicas para el futuro procedimiento, debiendo ir encaminadas a una exhaustiva recopilación de información y pruebas relevantes. A partir de ese momento, y cuando las circunstancias personales de la víctima así lo aconsejen, los agentes deberán buscar la colaboración de los profesionales más adecuados, tanto dentro de las propias unidades policiales como fuera, con técnicos independientes externos.

Cuando se tenga conocimiento de que la mujer puede tener una discapacidad intelectual o enfermedad mental, y así también en el resto de discapacidades, al margen de documentar adecuadamente este hecho, del mismo se tendrá que informar a la Autoridad Judicial. Así las cosas, se comunicarán los ajustes de procedimiento policial que se han llevado a cabo, como pueden ser la asistencia de facilitador o documentos de fácil lectura. Esta valoración integrada en el atestado, que aparecerá como diligencia de informe, asegurará un mejor y más precoz diagnóstico y detección de las personas con discapacidad intelectual a considerar por la Autoridad Judicial en la fase de instrucción.

A partir de ese momento, todos los estudios y recomendaciones, consideran imprescindible adaptar los procedimientos en las investigaciones policiales en las que se hallen incurso personas con discapacidad intelectual, puesto que ello conlleva una mayor eficacia y éxito de las investigaciones³⁴⁴. Una concreción que también comporta la participación de los agentes que tengan una mayor capacitación para tratar estos casos, y como indica la Guía de Intervención Policial que estamos analizando, en la Policía Nacional sería el Equipo Mujer y Menor SAF) y en la operativa de la Guardia Civil los Especialistas Mujer Menor (EMUMEs) con la intervención de los psicólogos de la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SCAD), estas últimas, prioritariamente en supuestos más complejos.

En esta primera toma de contacto, es fundamental tener presente la siguiente perspectiva general del asunto³⁴⁵:

- a. La primera verbalización que la víctima haya hecho del delito.
- b. Cómo encajan los hechos en la rutina de la víctima.

³⁴⁴ Manual para detectar, entender y comunicar con personas con discapacidad intelectual en el ámbito de la Policía Judicial. Ministerio del Interior: 2014.

³⁴⁵ Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual. pp. 44-45.

- c. Si lo ha contado más veces y qué información ha ido añadiendo, cambiando u omitiendo en esos distintos relatos.
- d. Relación existente entre la víctima y el autor.
- e. Información acerca de la medicación que pudiera estar tomando y los efectos adversos de éstas.
- f. La entrevista con familiares y/o cuidadores es crucial para una adecuada comunicación, así como para completar o mejorar aspectos significativos.

Como indica la propia Guía, todas estas actuaciones son fundamentales para planificar y enfocar adecuadamente la intervención policial, puesto que la mayoría de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental suelen tener la capacidad suficiente para declarar, y si la comunicación con estas mujeres no da un resultado efectivo, es por un déficit de preparación del agente o de los medios empleados. La Investigación sobre el juicio intuitivo de credibilidad otorgado a testimonios de personas con discapacidad intelectual y factores de influencia en el juicio de veracidad, hacía especial hincapié en la importancia de que los agentes estuvieran bien formados y asistidos por otros profesionales, puesto que en las investigaciones policiales juega un papel fundamental la primera intuición de credibilidad y el realizar un relato detallado y creíble. Para las mujeres con discapacidad intelectual, esta cuestión es sumamente compleja, puesto que suelen proveer

menos detalles a la hora de narrar un suceso e incluso tienen menos probabilidad de incluir aquellos elementos que resulten más significativos.

Insistiendo en esta cuestión, durante la relación con la víctima es necesario tener presente que las mujeres con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental, más aún si no llevan un adecuado seguimiento farmacológico, suelen tener las siguientes particularidades:

- a. En sus relatos pueden surgir determinadas contradicciones o correcciones, que siendo espontáneas, no debe entenderse como un déficit en la credibilidad de su relato. Muchas veces, este hecho también viene motivado por una clara inseguridad que define a este tipo de discapacidades.
- b. Las mujeres que conforman este colectivo, suelen tener un ritmo más pausado y lento, con mayor presencia de silencios, errores de vocabulario o mezcla de razonamientos inconexos, en estos casos, los especialistas aconsejan no corregir a la víctima, puesto que eso puede provocar mayor sensación de frustración y que decida no seguir adelante con la denuncia.
- c. En ocasiones el lenguaje de estas mujeres es más complejo de entender, con tics que dificultan esta labor, por lo que el agente debería que preguntar todo aquello

que sea preciso para tener un pleno conocimiento de lo sucedido, pero intentando que responsabilizarse de esa falta de comunicación, para evitar nuevamente el sentimiento de fracaso de la mujer.

- d. Como habíamos dicho en su momento, una de las notas características de las mujeres víctimas de violencia de género con discapacidad es su frustración personal, ante una sensación de incapacidad de cumplir con los estándares sociales impuestos. Así, durante la intervención policial, esta cuestión puede hacerse evidente con una tendencia a la complacencia respecto de las previstas del agente, afirmando sistemáticamente todo lo que se le formula. Por ello, debe tenerse cuidado a la hora de concretar la pregunta, para evitar la tentación de respuestas afirmativas y sin mayor valor informativo.

Teniendo presente todo ello, los profesionales deben mantener una actitud de escucha activa, que traslade seguridad a la mujer entrevistada; se tiene que adaptar el tipo de lenguaje y preguntas a las necesidades de la mujer, empleando un lenguaje respetuoso, sencillo y directo, en ningún caso excesivamente condescendiente; para el supuesto de mujeres con discapacidad visual, es importante atraer su atención antes de hablar, y para el supuesto de que tenga dificultades auditivas, el agente debe situarse en un sitio desde el que la persona pueda ver la boca y

cara del entrevistador; y en último término, hay que prestar mucha atención al lenguaje no verbal.

Como ocurre en general para todas las víctimas de violencia de género, pero especialmente aquellas que tienen una discapacidad, es necesario buscar un lugar que le proporcione la adecuada privacidad a la mujer, agradable, libre de distracciones y adecuado. Así las cosas, conforme al *Manual de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres*³⁴⁶, donde desgraciadamente no existe ninguna referencia específica al tratamiento de las mujeres con discapacidad, los espacios utilizados por la policía al tratar con mujeres víctimas de actos de violencia, deberán distinguirse y adaptarse a las necesidades particulares de cada situación, con objeto de intentar garantizar en todo momento la confidencialidad y permitir la separación completa de la víctima y el agresor. Además, en las discapacidades que estamos analizando en este momento, esa cuestión es básica para obtener la mejor participación y proximidad con la víctima.

En esa entrevista, también hay que cuidar los tiempos, con sus posibles descansos, permitiendo en todo caso la presencia de facilitadores o profesionales conocidos para la persona, que le proporcionarán mayor seguridad en su declaración y resolverán las dudas o particularidades que pueden producirse en el

³⁴⁶ Aprobado el 23 de abril de 2010.

transcurso de la misma. Como se especifica en el *Manual para detectar, entender y comunicar con personas con discapacidad intelectual en el ámbito de la Policía Judicial*, existen una serie de claves para establecer una buena comunicación durante el interrogatorio:

- a. Una buena comunicación empieza por tener en cuenta las necesidades del otro y ponerse en su lugar.
- b. Buscar la presencia de una tercera persona que pueda apoyar a la persona con discapacidad intelectual (familiar, abogado, profesional especializado, persona de apoyo...). Es importante que las preguntas se realicen directamente a la persona con discapacidad intelectual y no a los acompañantes
- c. Utilizar frases sencillas, concretas y cortas.
- d. Expresar una única idea en cada frase.
- e. Hablar despacio.
- f. Si es un adulto, debe ser tratado como tal, con un lenguaje adaptado a su edad y estado emocional.
- g. No utilizar conceptos abstractos o técnicos.
- h. Escuchar lo que la persona tiene que decir.
- i. Dar el tiempo suficiente para que se exprese.
- j. No interrumpir ni terminar las frases que dice, evitando dirigir su discurso.

- k. Tener en cuenta que los periodos de atención de la persona serán más cortos y que necesitará descansos de forma regular.
- l. Se debe pedir a la persona que repita con sus propias palabras lo que se le ha dicho/explicado para asegurarse que nos ha entendido.
- m. Intentar que la persona no tenga que repetir las cosas muchas veces.
- n. Dar a la persona la posibilidad de decir “no lo entiendo...”, diciendo por ejemplo: “necesito saber si me he explicado bien”, “puedo volver a explicártelo de otra forma...”.
- o. Utilizar imágenes, pictogramas, fotografía y/o dibujos que apoyen la comunicación.
- p. Reforzar los mensajes importantes.
- q. Comprobar que la persona no responde aquello que el entrevistador espera oír. Una buena manera es hacer la misma pregunta de formas distintas.
- r. No utilizar lenguaje irónico o sarcástico. Suelen quedarse con el sentido literal de lo que se les dice.
- s. Utilizar expresiones sencillas, que eviten la confusión de términos.
- t. No sugerir respuestas y no insistir en aquellas que no está dispuesto a dar.

- u. Recurrir a referencias objetivas para ubicar sucesos en tiempo y espacio.
- v. Animar a hablar, pero sin presionar.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuenta, cada vez más, con agentes que se esfuerzan en su formación y profesionalización, pero además, deben ser capaces de proveerse de los técnicos externos o facilitadores que le puedan asistir en este tipo de actuaciones, principalmente teniendo presente la heterogeneidad de las discapacidades y los problemas añadidos que pueden tener aquellas más severas y que requieren de una práctica más efectiva. En definitiva, son cuestiones elementales, pero que en el caso de la violencia de género ejercida contra mujeres con discapacidad intelectual o enfermedad mental, cobran un valor fundamental en la buena praxis, enfoque adecuado y prosecución del procedimiento para su esclarecimiento.

5.3. La figura del facilitador.

Esta figura aparece por primera vez en el Reino Unido, en torno a la década de los años 90, a través de las entidades que atendían a personas con discapacidad intelectual víctimas de delitos. En septiembre de 1999 su gobierno, a través del

Departamento de Salud, emitió un borrador de consulta denominado para hacer comentarios con el objetivo de mejorar las disposiciones para hacer frente a incidentes de abusos en adultos vulnerables. El trabajo liderado por el Departamento de Salud, con plena cooperación del Ministerio del Interior, la Asociación de Jefes de Policía, la Asociación de Directores de Servicios Sociales, el sector voluntario y cuerpos académicos concluye con la publicación del documento *No secrets: Guidance on developing and implementing multi-agency policies and procedures to protect vulnerable adults from abuse*.

El objetivo de “No secrets” es asegurar que las agencias locales, sobre todo pero no exclusivamente de salud, servicios sociales y policía, sean capaces de trabajar conjuntamente para proteger a los adultos vulnerables contra abusos, desarrollando para ello políticas y procedimientos, entre los que se encontraba la figura del facilitador³⁴⁷. De ese modo, se hacía especial hincapié en la necesidad de que los agentes policiales y judiciales que tuvieran que entrevistar a víctimas vulnerables con discapacidad intelectual y, de ser necesario, contaran con la figura de un experto facilitador, que generalmente se trata de un

³⁴⁷ La opción pública y las críticas respecto de una falta de coordinación motivaron este informe, concretamente The Cornwall Adult protection committee, sobre la muerte del Sr. Hoskins, denunció “lo llamativo de las respuestas de los servicios a las circunstancias de Steven, es que cada agencia se centró en cuestiones individuales dentro de su propia competencia seccional y no hicieron las conexiones que se consideraron necesarias para su protección”.

trabajador social calificado o especialmente capacitado en la atención de este colectivo. La delegación de estos servicios se ha realizado en las entidades locales, no existiendo una guía nacional o normas mínimas relativas a la formación de estos facilitadores³⁴⁸, y por ejemplo, la policía londinense emplea a los denominados ISVA³⁴⁹. En estos casos, el facilitador participa tanto en la fase de investigación policial como en la judicial, asistiendo en la comunicación y ofreciendo los apoyos necesarios para que la víctima pueda ofrecer una declaración con garantías.

Como hemos indicado anteriormente, en España no hay ningún documento parecido al mencionado en Reino Unido, y este servicio viene siendo prestado por la Fundación Carmen Pardo-Valcarce y la Guardia Civil. El Estatuto de la víctima del delito, aprobado por la Ley 4/2015, de 27 de abril, sí que introduce la posibilidad de que la víctima esté acompañada por persona que designe, al margen de la correspondiente intervención de abogado y procurador, concretamente en su artículo 26.1.b), donde indicaba que en caso de víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección, la declaración podrá recibirse por medio de expertos. Estamos ante un avance significativo a nivel legislativo, pero donde es necesario mejorar

³⁴⁸ La Universidad de Keele desarrolló en 2011 un Máster en defensa de Adultos, ofrecido por la Facultad de Derecho.

³⁴⁹ Independent Sexual Violence Advisor.

y profundizar en su configuración práctica, dotándole de los medios económicos, humanos y de coordinación precisos.

Siguiendo los estudios más avanzado en nuestro país, dirigidos desde la Fundación antes mencionada, las principales funciones que tendría encomendada la figura del facilitador en nuestro país, serían las siguientes³⁵⁰:

- a. Informar la víctima con discapacidad intelectual sobre el funcionamiento del sistema policial y judicial.
- b. Ayudar a la víctima a decidir si quiere denunciar.
- c. Evaluar todas las capacidades que pueden afectar a la investigación policial y judicial, así como todos aquellos factores emocionales y psíquicos que pueden afectar al recuerdo.
- d. Asesorar a los agentes policiales y judiciales sobre las adaptaciones pertinentes que deben llevarse a cabo en las entrevistas con la víctima a partir de la evaluación efectuada.
- e. Diseñar los apoyos requeridos para la entrevista de obtención del testimonio, ofreciéndose como traductor en las entrevistas policiales y judiciales, adaptando las preguntas y explicaciones al nivel de capacidades de la víctima, así como todas aquellas que sean necesarias.

³⁵⁰ Recio Zapata, María y otros. op. cit. pp. 62-63.

En definitiva, y como se ha podido ver, la figura del facilitador es fundamental en la atención policial o judicial de mujeres con discapacidad intelectual y/o con enfermedad mental, más en los supuestos de violencia de género, donde por lo general existe mayor complejidad para la obtención de pruebas y la declaración de la víctima resulta básico. De ese modo, debemos contar con agentes especializados en la materia y que sean capaces de proveerse de los recursos externos necesarios, apoyándose para ello en las organizaciones que diariamente atienden a personas con diversidad funcional.

CAPÍTULO IV
ORDEN DE PROTECCIÓN Y ORDEN DE PROTECCIÓN
EUROPEA
CON ESPECIAL INCIDENCIA EN LAS MUJERES CON
DISCAPACIDAD

1. Elementos esenciales de la orden de protección: artículo 544.bis.

1.1. Introducción y concepto de la orden de protección.

La orden de protección tiene su antecedente en la “protection order”, de origen norteamericano, que se extendió en innumerables países por medio de dos sistemas muy concretos, como es la denominada “peace bond” que emite el juez civil, o de otro modo, la “restraining order” que emite el juez penal, tal y como sucede en el sistema jurídico español³⁵¹. De este antecedente se recoge su doble carácter penal y/o civil, así como su contenido formal y unitario³⁵².

En España podemos situar el origen de la norma que regula la orden de protección en los trabajos desarrollados por la Subcomisión conformada el 22 de octubre de 2002, dentro de la

³⁵¹ Memoria de la Fiscalía General del Estado 2007. p. 350.

³⁵² Gómez Colomer, Juan Luis. *Tutela procesal frente a hechos de violencia de género*. Universitat Jaume I – Col·lecció “Estudis jurídics” núm. 13. p. 366.

Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, que tenía como finalidad formular medidas legislativas que dieran una respuesta integral frente a la violencia de género, siendo su resultado final, la Proposición de ley consensuada entre todos los Grupos Parlamentarios en fecha 28 de mayo de 2003, iniciativa parlamentaria que fue el resultado del trabajo conjunto del Consejo General del Poder Judicial, Instituto de la Mujer, Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas³⁵³.

A partir de ese momento, y tramitada de urgencia por medio de una iniciativa de todos los grupos parlamentarios, se aprueba por unanimidad de ambas Cámaras la *Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las Víctimas de violencia doméstica*³⁵⁴, por la que se modifica el artículo 13 de la Lecrim³⁵⁵, añadiendo la posibilidad de que el juez pueda adoptar una orden de protección para salvaguardar a la víctima de manera cautelar y hasta que recaiga sentencia sobre el fondo del procedimiento judicial principal.

³⁵³ Cano-Maíllo Rey, Pedro-Vicente (dir.). *Los juicios rápidos. Orden de protección: análisis y balance*. Centro de documentación judicial del Consejo General del Poder Judicial: 2005. pp. 186-187.

³⁵⁴ Publicado en el BOE de 1 de agosto de 2003.

³⁵⁵ El motivo por el que se ubica dentro del artículo 13 de la Lecrim es que éste es el único precepto que en términos genéricos apoderaba para proteger a los ofendidos y perjudicados por el delito (Ver para una detallada exposición en Cano-Maíllo Rey, Pedro-Vicente. op.cit.).

La orden de protección viene regulada concretamente en los artículos 544 bis, ter y quáter de la Lecrim, tal y como tendremos ocasión de analizar, debiendo definirse como una medida cautelar que pretende unificar, de una forma rápida y sencilla, los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de violencia de género. Con ella se quiere dotar a la víctima de un “estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal”, donde además, y con los debidos instrumentos de coordinación, las distintas Administraciones públicas implicadas activen los mecanismos de protección social necesarios en este sentido.

Por último, también debemos resaltar el hecho de que con esta *Ley 27/2003* se crea el Registro Central para la Protección de las víctimas de la violencia doméstica, a efectos de la inscripción y anotación de la orden de protección y de cualquier hecho relevante para la protección de las víctimas de estos delitos y faltas. Así, la Disposición Adicional Primera establece que “el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Agencia de Protección de Datos, dictará las disposiciones reglamentarias oportunas relativas a la organización del Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, así como al régimen de inscripción y cancelación de sus asientos y el

acceso a la información contenida en el mismo, asegurando en todo caso su confidencialidad”.

La justificación para la aprobación de este instrumento jurídico viene dibujada en su Exposición de Motivos, donde señala que los poderes públicos deben poner en marcha “nuevos y más eficaces instrumentos jurídicos que atajen desde el inicio cualquier conducta que en el futuro pueda degenerar en hechos aún más graves”. Su propia naturaleza como medida cautelar hace que no estemos ante un fin en sí mismo, sino un instrumento de protección provisional con el que se dota al juez para intervenir cautelarmente, evitando situaciones de peligro para la víctima y garantizando el buen fin del procedimiento y su resolución judicial³⁵⁶.

Por lo tanto, no cabe duda de que estamos en presencia de una medida cautelar en la que tienen que concurrir los requisitos y exigencias necesarios, donde se busca garantizar el resultado del proceso y evitar riesgos para la víctima, pero para ello, deben reunirse los clásicos elementos del *fumus boni iuris* y *periculum in mora* para su adopción. Además, y como cualquier medida de estas características, el juez debe imponerla con carácter temporal y con la posibilidad de modificarla en el

³⁵⁶ Martínez García, Elena. “La protección cautelar penal de las víctimas de violencia de género”. Villacampa Estiarte, Carolina (coord.). *Violencia de género y sistema de justicia penal*. Universitat de Lleida: 2008. p. 331.

supuesto de que cambien las circunstancias que produjeron su adopción³⁵⁷.

Finalmente, debemos indicar que la orden de protección tiene necesariamente que adoptarse en un procedimiento judicial y será dictada por el juez competente, debiendo reunir los requisitos establecidos en el artículo 68 LOVG, que viene a señalar que se adoptará mediante auto motivado, con intervención del Ministerio Fiscal y respetando los principios de contradicción, audiencia y defensa. En definitiva, la orden de protección proporciona en el ámbito penal una herramienta de protección multidisciplinar³⁵⁸, con la que se pretende proteger a la víctima y sus derechos.

³⁵⁷ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 167.

³⁵⁸ Rivas Vallejo, Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. (dir.). *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*. Thomson-Aranzadi: 2007. p. 917.

1.2. Principios básicos.

Se articula sobre seis principios que vienen en el Preámbulo del *Protocolo para la Implantación de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica*³⁵⁹:

- a. Principio de protección de la víctima y de la familia. Quizás se conforma en el elemento esencial de la orden de protección, por cuanto la misma busca proteger la integridad de la víctima y de la familia frente al agresor. Estamos en presencia de un derecho de la víctima, con el que recuperar la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores.
- b. Principio de aplicación general. El juzgador podrá utilizar la orden de protección independientemente de que nos encontremos ante un delito o falta, siempre que reúna los requisitos y se considere necesaria.
- c. Principio de urgencia. Siempre dentro del respeto a las debidas garantías procesales, la orden de protección tiene que producirse con la mayor celeridad posible. Así, se desenvolverá lo suficientemente rápida como para conseguir la verificación judicial de las circunstancias de hecho y las consiguientes medidas de protección de la víctima.

³⁵⁹ Firmado el 3 de junio de 2004.

- d. Principio de accesibilidad. Estamos ante un instrumento para proteger a la víctima, y para que sea efectivo, el mismo debe ser comprensible y sencillo a todas las mujeres. Por ello, la solicitud debe adaptarse a criterios de sencillez, tanto para la víctima como sus representantes, pudiendo llegar con facilidad al Juez para solicitarla, sin costes añadidos. Dicha accesibilidad está ampliada a las mujeres con discapacidad y que pueden tener dificultades a la hora de acceder a dicha información por su minusvalía.
- e. Principio de integralidad. La característica más significativa de la orden de protección, y que así viene recogida en su propia Exposición de Motivos, es el hecho de que en una única resolución judicial se integran medidas de naturaleza penal, civil y de protección social. Es lo que se llama estatuto integral de protección para la víctima.
- f. Principio de utilidad procesal. Por último, la orden de protección debe servir, igualmente, para facilitar la acción de la policía judicial y el subsiguiente proceso de instrucción de la causa, en especial por lo que se refiere a la recogida, tratamiento y conservación de las pruebas.

Con todo ello, vuelve a sobresalir la importancia de la cooperación de todos los agentes que intervienen y el carácter

multidisciplinar e interinstitucional de la misma, el cual orbita lógicamente entorno a la figura del juez, que debe valorar de manera ponderada la necesidad y oportunidad de su adopción. Estamos ante un instrumento de protección de la víctima cuyos principios son la celeridad, integridad y simplicidad, pero que debe ser empleado de la forma más óptima para evitar situaciones de indefensión del presunto agresor, al que se le deben respetar todas sus garantías procesales.

1.3. Requisitos para la adopción de la orden de protección.

Para que pueda adoptarse una orden de protección debe de tratarse de un ilícito penal contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de la víctima, y que tal situación, requiera la adopción de alguna de las medidas de protección existentes. Además, el sujeto pasivo tiene que ser una de las personas señaladas en el artículo 173.2 del Código Penal, es decir, “quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada a 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 conviviente, 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”.

Junto con estos requisitos formales, y como hemos anticipado, los presupuestos que deben concurrir para que se dicte una orden de protección, dada su naturaleza, son los exigidos para cualquier medida cautelar y vienen integrados por el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. Estas dos premisas

clásicas están recogidas en el primer punto del artículo 544 ter. de la Lecrim, al que además se incluye la necesidad lógica de que la víctima debe ser alguna de las personas mencionadas en el artículo 173.2 CP³⁶⁰:

- a. Tendrán que existir indicios suficientes de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de la víctima de violencia de género (*fumus boni iuris*).
- b. Que la víctima esté en una situación objetiva de riesgo que provoque un peligro en caso de no adoptarse la misma y tener que esperar hasta la resolución judicial del procedimiento penal principal (*periculum in mora*).

Históricamente, estos dos presupuestos tienen sus orígenes en el proceso civil, habiendo sido extrapolados por la jurisprudencia y la doctrina al proceso penal. En cuanto al primero de ellos, el *fumus boni iuris* consiste en un juicio de imputación o de fundada sospecha de la comisión del delito o falta por el imputado, mientras que la segunda finalidad de la medida cautelar, el *periculum in mora*, se identifica

³⁶⁰ Cónyuge o persona que esté o haya estado ligada a 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, 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 conviviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar.

genéricamente como el peligro de que la sentencia devenga ineficaz por el transcurso del tiempo³⁶¹, principalmente centrado en la posibilidad de que el responsable pueda intentar eludir la acción de la Justicia.

Sobre estos requisitos, podemos citar toda una asentada doctrina jurisprudencial que se ha ido conformando por las Audiencias Provinciales, donde se indica que para la adopción de la orden de protección deben cumplirse inexcusablemente esos dos requisitos:

“Las medidas cautelares están inspiradas en nuestro Ordenamiento Jurídico por unos principios comunes a las diferentes ramas del derecho que adquieren peculiares matices en el orden penal, de manera que los derechos de los imputados estén plenamente salvaguardados.

En primer lugar, rige taxativamente el principio de legalidad puesto que el órgano judicial no está autorizado a limitar ningún derecho fundamental si la ley no lo faculta previa y expresamente. No existe discusión al respecto, habida cuenta, entre otros preceptos, de los contenidos del arts 544 (bis y ter) de la Lecrim.

³⁶¹ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 62/1996, de fecha 15 de abril de 1996, entre otras.

El segundo elemento es el "fumus boni iuris" o apariencia de buen derecho, de modo que la adopción de una medida cautelar sólo procede en el marco del proceso penal cuando existen indicios racionales de delito en relación con el cual existen bienes jurídicos necesitados de inmediata protección.

En tercer lugar, es preciso que concurra el denominado "periculum in mora" o riesgo de producción de un daño durante el transcurso del proceso, de manera que de no adoptarse la medida de que se trate finalmente no sería posible alcanzar la tutela del bien o bienes jurídicos protegidos con el tipo penal de que se trate.

En cuarto lugar, rige el principio de proporcionalidad que exige ponderar los intereses en conflicto. Por una parte, el interés del Estado en que el proceso penal sea cauce apropiado para la tutela de los bienes jurídicos protegidos en las normas penales y, de otra parte los intereses (económicos, personales etc.) de los implicados en la causa o incluso de terceros que puedan verse afectados por la adopción de la medida".³⁶²

Además, en el caso de la violencia de género, el *periculum in mora* no se refiere sólo a ese peligro de fuga del presunto autor, sino que la orden judicial quiere garantizar la protección

³⁶² Entre otras muchas la Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya n.º 857/2011, de fecha 23 de noviembre de 2011 o el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona n.º 420/2005, de fecha 15 de marzo de 2005.

integral de la víctima o sus familiares, tanto en el ámbito penal, civil o social, produciéndose una sustitución del *periculum in mora* por el *periculum in damnum*³⁶³.

Este elemento del *periculum in damnum*, es también subrayado por la jurisprudencia para justificar la adopción de las medidas cautelares:

“Pues bien de la actividad instructora desarrollada se infiere la existencia de fundados indicios incriminatorios que apuntan a la presunta comisión por el ahora apelante de un delito de maltrato familiar habitual previsto y penado en el artículo 173.2 del CP, de grave trascendencia social, atendida la frecuencia con que se cometen hechos como los investigados, amén de las amenazas que se han producido en la persona de la denunciante, que acreditan la existencia de una situación de riesgo, máxime cuando por ambas partes declaran la conflictiva y tensa ruptura por la que atravesó la pareja.

En definitiva, cumpliéndose en el caso examinado los presupuestos para la adopción de la medida, concretamente, el "periculum in damnum" debido al riesgo de repetición de situaciones

³⁶³ Del Pozo Pérez, María. “El derecho procesal español ante la violencia de género: especial referencia a las últimas reformas”. *Revista Electrónica de Ciencias Jurídicas*: 2008. p. 16.

similares, que no tienen porqué tratarse de situaciones límite, para justificar la adopción de las mismas.”³⁶⁴

Es evidente que para confirmar la concurrencia de esos elementos, resulta imprescindible la coordinación del Juez con el Ministerio Fiscal y con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En el primero de los supuestos, y haciendo referencia a la *Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2003, de 18 de diciembre sobre algunas cuestiones procesales relacionadas con la orden de protección*, la Fiscalía colaborará con el Juzgado en “deslindar las solicitudes fundadas de aquellas otras guiadas por pretensiones que aún legítimas, son ajenas a la verdadera esencia de la orden de protección”, tarea fundamental para no vulnerar los derechos del imputado. Con respecto a la policía, debemos indicar que la coordinación debe sobresalir especialmente con la confección del atestado policial, puesto que gracias a ese instrumento, el juez podrá contar con las pruebas y elementos de convicción necesarios para acordar la orden de protección³⁶⁵.

³⁶⁴ Entre otros muchos el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona n.º 263/2005, de fecha 31 de mayo de 2005 o el Auto de la Audiencia Provincial de Castellón n.º 57/2005, de fecha 16 de febrero de 2005.

³⁶⁵ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 170.

2. Procedimiento de la orden de protección.

2.1. Legitimación.

El procedimiento para la obtención de una orden de protección puede iniciarse de oficio o a instancia de la víctima o persona que tenga con ella alguna de las relaciones que se indican en el artículo 173.2 del CP (supra cit.), así como por el Ministerio Fiscal, tal y como señala el artículo 544.ter.2 de la Lecrim.

Junto con ello, el párrafo segundo del artículo 544 ter.2 de la Lecrim establece que, al margen del deber general de denunciar, las entidades u organismos asistenciales, públicos o privados, que tuvieran conocimiento de alguna actuación de violencia de género, deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial, lo que en definitiva pretende subrayar la especial consideración que le otorga el legislador a la persecución de este tipo de actuaciones violentas y la necesidad de que toda la sociedad e instituciones se involucren en su persecución. De esta forma, lo que se consigue con este párrafo segundo de la Lecrim es que cuando una mujer acude a una Oficina de atención a las víctimas de maltrato, ese mismo servicio pueda comparecer, de forma autónomo, ante el

juez para denunciar y que se incoe el procedimiento para la adopción de la orden de protección³⁶⁶.

El hecho de que puedan ser otros sujetos los que formalicen esta solicitud, al margen de la víctima, tiene su lógico fundamento en la posición oscilante y de dudas que puede tener la mujer en este tipo de delitos³⁶⁷. Sin embargo, en este punto hay que subrayar las incongruencias que se producen respecto de la actuación de oficio y las limitaciones que impone el artículo 544 ter.. Si bien es cierto que la iniciación de oficio del procedimiento busca evitar la indefensión de la víctima, ante una posible inactividad, cuando profundizamos en el análisis de ese precepto encontramos importantes lagunas o contradicciones.

Así, mientras que se permite que la orden de protección pueda ser activada tanto de oficio como a instancia de parte, entendiéndose ésta como la solicitud general para la puesta en marcha del procedimiento, el párrafo séptimo de ese artículo 544 ter. limita esa acción, concretamente en el ámbito de las medidas civiles, acotándolo exclusivamente a la víctima o su representante legal, así como el Ministerio Fiscal cuando existen hijos menores o incapaces. Hay que tener presente en este apartado la ampliación que realiza el artículo 25 del CP respecto

³⁶⁶ Cano-Maíllo Rey, Pedro-Vicente. op.cit. p. 194.

³⁶⁷ Gómez Colomer, Juan Luis. op. cit. p. 375.

de la consideración de incapaces, la cual resulta interesante para nuestro estudio, puesto que se incluye toda aquella persona, haya sido o no declarada su incapacitación, que padezca una enfermedad de carácter persistente que le impida gobernar su persona o bienes por sí misma, elemento que lógicamente engloba a las personas dependientes y a aquellos discapacitados que no han sido legalmente incapacitados.

La legitimidad de las medidas sociales es similar a la establecida para las civiles, reduciéndose además la capacidad del juez en la orden de protección, limitándose sólo a la comunicación que se realiza a las Administraciones implicadas, siendo con posterioridad aplicable su propio régimen jurídico. Por esta razón, y en materia de discapacidad y/o dependencia, resultaría aconsejable establecer un procedimiento administrativo concreto que regulara estas posibles medidas sociales.

2.2. Solicitud.

2.2.1. Cuestiones generales.

Una de las cuestiones importantes respecto de la orden de protección es ante qué organismos puede solicitarse, debiendo acudir al artículo 544 ter. párrafo tercero de la Lecrim para resolverlo, donde indica expresamente que se puede hacer ante:

- a. La autoridad.
- b. Ministerio Fiscal.
- c. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se incluye no sólo aquellas que provienen del Estado, sino al resto de cuerpos, incluidas las autonómicas y locales. Esta concreción viene perfectamente delimitada en el *Protocolo para la implantación de la orden de protección*.
- d. Oficinas de atención a la víctima.
- e. Servicios sociales o institucionales asistenciales dependientes de las Administraciones públicas.

Dicha solicitud habrá de ser remitida de forma inmediata al juez competente, que en el supuesto de llevar incorporado el atestado policial, incoará el correspondiente juicio rápido³⁶⁸, mientras que para las solicitudes presentadas en otras instancias,

³⁶⁸ Artículo 797 bis Lecrim: “2. La Policía Judicial habrá de realizar las citaciones a que se refiere el artículo 796, ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer, en el día hábil más próximo”.

el Juzgado iniciará las diligencias previas para recabar los elementos probatorios necesarios que le permitan sustanciar y justificar la orden de protección³⁶⁹.

La Comisión de Seguimiento para la implantación de la Ley reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica³⁷⁰, organismo que venía configurado por la Disposición adicional segunda de la LOPVVD, aprueba el día 31 de julio de 2003 el formulario/modelo de solicitud de la orden de protección. Este documento está a disposición de todas las víctimas de violencia doméstica, encontrándose físicamente en las instituciones ante las que puede presentarse la solicitud, o incluso en sus respectivas páginas web.

El modelo normalizado cumple con las características generales ya analizadas, como son la sencillez, fácil accesibilidad e integridad (Anexo X). Está dividido en los siguientes apartados:

Organismo receptor de la solicitud.

Asistencia Jurídica.

³⁶⁹ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. pp. 181-182.

³⁷⁰ La Comisión de Seguimiento fue constituida el día 22 de Julio de 2003, estando integrada por las instituciones del Observatorio -Vocales del CGPJ, Ministerios de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales, CC.AA. con competencia en Justicia-, el Ministerio del Interior y una representación de la Fiscalía General del Estado, del Consejo General de la Abogacía, del Colegio Nacional de Procuradores, de la Federación de Municipios y Provincias.

Datos de la víctima.

Datos del solicitante en el supuesto de que no sea la propia víctima.

Persona denunciada.

Relación entre víctima y agresor.

Situación familiar, haciendo referencia a las personas que conviven en el domicilio.

Descripción de hechos denunciados que fundamentan la orden de protección.

Atención médica que haya podido recibir la víctima tras la agresión.

Medidas que solicita: penales, civiles o de ayuda asistencial o social.

Por último, y respecto de la asistencia a la víctima por un abogado mientras se cumplimenta ese modelo, debemos indicar que el *Protocolo para la implantación de la orden de protección* hacía una primera referencia a esta cuestión, recomendando que sería una buena práctica que la víctima fuera asistida por un profesional al cumplimentar en ese momento. Esta cuestión fue concretada en 2007 por el *Protocolo de actuación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Abogados*³⁷¹, donde se fija todo un procedimiento previo a la formulación de la denuncia o solicitud de orden de protección, en el que los abogados que intervienen prestarán un asesoramiento jurídico

³⁷¹ Firmado 3 de julio de 2007.

integral sobre las distintas posibilidades de protección, los derechos de la víctima, medidas cautelares y demás cuestiones que entiendan necesarias, entre ellas, las dudas que puedan surgir sobre el modelo de solicitud.

2.2.2. Aportaciones al modelo de solicitud en relación al colectivo de personas con discapacidad.

Como ya se ha indicado, cuando analizábamos la LOVG, una de las primeras cuestiones a mejorar respecto del momento concreto de la solicitud, es que la víctima debería de estar acompañada de personal especializado que le asista y asesore, no sólo poniendo a su disposición los instrumentos físicos, materiales y tecnológicos más óptimos para que la víctima pueda entender los derechos que le asisten³⁷². Así, más allá de la posible concurrencia de intérpretes en la lengua de signos y la confección de modelos de solicitud en braille, también tendría que desarrollarse la posibilidad de que otros profesionales que pueden asistir a la víctima, cuando se trate de mujeres con gran discapacidad y/o dependientes, así como discapacitadas intelectuales o con enfermedad mental.

³⁷² Sería conveniente crear un mecanismo adecuado, que como hace el Proyecto europeo REACH 112 en su terreno, permitiera una comunicación fluida con la víctima, independientemente de su discapacidad.

Por otro lado, y centrados en los apartados del formulario, es evidente que junto con los datos de la víctima, y para poder concretar las necesidades presentes y futuras de la misma, debería de fijarse un nuevo apartado específico donde se hiciera referencia a datos sanitarios o de salud de la víctima, donde se indicara si posee algún tipo de discapacidad, con el porcentaje del certificado de minusvalía; si necesita ayuda de terceras personas; si está reconocida como dependiente, con el grado y nivel; o si está incapacitada legalmente, entre otras circunstancias personales. En todos estos supuestos sería recomendable la incorporación a la solicitud, atestado o diligencias judiciales posteriores de una copia de dicha documentación, a los efectos legales oportunos.

También en ese modelo, y en el apartado de “Otras medidas”, deberían incorporarse toda una serie de consultas sobre la situación socio-sanitaria de la víctima, con la finalidad de poder orquestar las acciones necesarias para proporcionarle los servicios que requiera.

2.3. Competencia.

Recibida la orden de protección, la misma deberá ser remitida con carácter urgente al órgano jurisdiccional competente, que en estos supuestos, está haciendo referencia al Juzgado de Violencia contra la Mujer o al Juzgado de Instrucción que estuviera desempeñando funciones de guardia cuando no estamos en horario de audiencia.

Es importante resaltar que la orden de protección no es un proceso autónomo, como hemos dicho, sino que se trata de una medida cautelar que se acuerda para proteger a la víctima y asegurar el buen fin del proceso, y por este motivo, la competencia para su conocimiento se realiza en función del órgano jurisdiccional que está ejerciendo la misma, teniendo presente la fase en la que nos encontremos. Por esta razón, el párrafo 11 del artículo 544 ter. de la Lecrim confirma que cuando se produzca una situación de riesgo para la víctima durante la tramitación del procedimiento penal, será competente para dictar la oportuna orden de protección el órgano jurisdiccional que esté conociendo la causa, lo que en definitiva habilita a los Juzgado de lo Penal, Audiencia Provincial o Tribunal del Jurado a adoptarla.

Respecto de la competencia territorial, viene determinada por el domicilio de la víctima, aunque con la excepción

establecida en el párrafo tercero del artículo 544 ter. de la Lecrim, donde señala que “en caso de suscitarse dudas acerca de la competencia territorial del juez, deberá iniciar y resolver el procedimiento para la adopción de la orden de protección el juez ante el que se haya solicitado ésta, sin perjuicio de remitir con posterioridad las actuaciones a aquel que resulte competente”, lo que viene a significar que la orden de protección deberá acordarse, al margen de que la víctima pudiera solicitarla circunstancialmente en un Juzgado distinto del de su domicilio, debido a la urgencia y rapidez necesaria para protegerla, teniendo la obligación dicho juez que se considere incompetente de remitir todo lo actuado.

Haciendo referencia al posible conflicto de intereses que podría suscitarse entre la jurisdicción civil o penal, es necesario subrayar que los Juzgado de Primera Instancia no son competentes para dictar este tipo de medidas cautelares, aunque la misma se circunscribiera al estricto ámbito civil, y por lo tanto, nos encontramos ante una ampliación de la jurisdicción penal, plenamente justificable porque se trata de un instrumento jurídico que pretende dotar a la víctima de una protección integral, la cual devengaría en inútil si tuviera que dilatarse en el tiempo y multiplicarse los procedimientos. Además, la especialización de los Juzgados de Violencia contra la Mujer los facultan como los más adecuados para un conocimiento íntegro del asunto y sus posibles ramificaciones.

2.4. Procedimiento.

Recibida la solicitud de orden de protección por el Juzgado competente, con los requisitos que ya hemos analizado, el juez convocará de inmediato a una audiencia urgente a la víctima o su representante legal, al solicitante, al presunto agresor y al Ministerio Fiscal, estando fijado en el apartado cuarto del artículo 544 ter. un plazo máximo de 72 horas desde la presentación de la solicitud, para los supuestos en que no fuera posible celebrar la audiencia durante el servicio de guardia. En cualquier caso, y conforme a la *Circular de la Fiscalía General del Estado 4/2005*³⁷³, la petición de una orden de protección nunca debe impedir la adopción urgente de medidas de protección, las cuales consideramos que deberían de recoger posibles situaciones de indefensión o desamparo en la que se encontraría una mujer con limitaciones funcionales y/o dependencia.

Aunque la ley no lo indique expresamente, resulta lógico plantear, previamente a cualquier otro resultado, la posibilidad de que pueda acordarse la inadmisión de la solicitud, no siendo necesario en ese caso la celebración de la audiencia. Este hecho se debe producir cuando, de la simple lectura de aquella, se observe que no concurren los presupuestos necesarios para su

³⁷³ Circular 4/2005, 18 de julio de 2005, relativa a los criterios de aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

tramitación. Si no se observa de oficio por el Juzgado, puede el Ministerio Fiscal dirigir escrito solicitando se dicte auto de inadmisión a trámite de la orden y la desconvocatoria de la vista señalada, en los supuestos en que apreciara esta circunstancia.

Por esa razón, y como señala la *Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2003*³⁷⁴, viniendo incluso reforzado por la Lecrim, la presencia del Ministerio Fiscal resulta de enorme importancia, pero además, y de no existir causa de inadmisión y seguirse con la tramitación, la Fiscalía también interviene decisivamente durante el procedimiento, ya que “basta reparar en que en la misma se trata de diseccionar la situación generada en el ámbito familiar, lo que presenta, cara a la adopción de medidas cautelares y de protección de la víctima en este campo, mayores dificultades de criterio y de valoración que en otro tipo de manifestaciones delictivas habida cuenta la existencia de bienes jurídicos en juego de enorme trascendencia, generalmente con afectación de los derechos e intereses de menores de edad”, como advierte la *Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2003*.

La práctica de la audiencia es imprescindible, pero dado el carácter urgente de la misma, el artículo 544 ter. de la Lecrim permite en su párrafo cuarto que se pueda simultanear con

³⁷⁴ Circular 3/2003, de 18 de diciembre, sobre algunas cuestiones procesales relacionadas con la orden de protección.

cualquiera de las vistas de otras convocatorias procesales, como podría ser en la que se decide sobre la prisión provisional o libertad con fianza del artículo 505 de la Lecrim, las diligencias urgentes recogidas en el artículo 798 de la Lecrim y en el acto del juicio de faltas. Indistintamente de la forma que se emplee para la práctica de esta audiencia, se deberán adoptar las medidas oportunas para evitar la confrontación entre el agresor y la víctima, sus hijos y los restantes miembros de la familia, todo ello con la finalidad de evitar una doble victimización de la mujer.

Siguiendo con la urgencia que marca el presente procedimiento cautelar, también la misma incide respecto de la prueba a practicar, ya que partiendo de los principios generales de utilidad, pertinencia y carácter necesario de la misma³⁷⁵, estos deben de ser ponderados y limitados por el juez, practicándose sólo aquella que se entienda como necesaria para acreditar la situación de violencia de género y posible peligro de la víctima.

En último término, otra de las cuestiones que podemos resaltar del procedimiento de tramitación de una orden de protección, es lo relativo a la posible incomparecencia de alguna de las partes a esa audiencia, lo cual podría motivar la suspensión o no de la vista. Si la incomparecencia de alguna de

³⁷⁵ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 183.

las partes fuera justificada³⁷⁶, por norma general debería de procederse a la suspensión del acto y nuevo emplazamiento, siempre respetando el plazo máximo de 72 horas establecido en la Lecrim, siempre teniendo presente la posibilidad de adoptar entretanto medidas cautelares sobre la base del artículo 544 bis de la Lecrim y 158 del CC³⁷⁷.

En los casos de incomparecencia no justificada del Ministerio Fiscal o del agresor, si nos encontramos ante el acto del juicio de faltas o lo regulado en el artículo 798 de la Lecrim, debería acordarse la suspensión de la vista y nuevo señalamiento. Por el contrario, para el resto de supuestos, la comparecencia del fiscal no sería imprescindible, de conformidad con la nueva redacción operada por la LO 13/2003 sobre el artículo 505 de la Lecrim³⁷⁸, pudiendo seguirse la

³⁷⁶ Por ejemplo no citación, enfermedad o imposibilidad de traslado.

³⁷⁷ En ese sentido puede hacerse referencia a la Circular de la Fiscalía 4/2005, donde manifiesta que “la petición de una orden de protección nunca debe impedir la adopción urgente de medidas de protección cuando las circunstancias del caso no permitan esperar a la celebración de la audiencia prevista en el art. 544 ter de la Lecrim o cuando se prevea que ésta no podrá celebrarse en el plazo de 72 horas legalmente establecido por algún motivo; en estos casos, como ya apuntaron la Circular 3/2003 y la Instrucción 2/2005 de la Fiscalía General del Estado anteriormente citadas, podrán adoptarse las medidas cautelares de carácter penal previstas en el art. 544 bis de la Lecrim, que no requieren la celebración de comparecencia o medidas de carácter civil para la protección de los hijos menores al amparo del art. 158.4 Código Civil”.

³⁷⁸ En la nueva redacción dada por la *Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional* al artículo 505 de la Lecrim, desaparece la obligación específica de comparecencia que imponía el artículo 504 bis 2. de la Lecrim, donde señalaba expresamente que “El Ministerio Fiscal y el imputado,

audiencia y resolver sobre la orden de protección interesada. Lo mismo sucederá si la incomparecencia no justificada es del agresor, no pudiendo alegar ninguna situación de indefensión o vulneración de sus derechos constitucionales.

Cuestión distinta es que sea el abogado del agresor quien no comparezca, de forma justificada o no, ya que excepto en el caso del acto del juicio de faltas, donde no es preceptiva, en las demás ocasiones debería acordarse la suspensión de la audiencia, todo ello al margen de la posibilidad de designar un abogado de oficio en el caso de que el agresor no haya nombrado uno de su confianza anteriormente.

Respecto de la inasistencia injustificada de la víctima o su abogado, éstas no determinarán obligatoriamente la suspensión. Sobre esta cuestión, la doctrina y la práctica procesal está muy dividida, puesto que una parte de ella entiende que debería de aplazarse la vista³⁷⁹, mientras que otra, sobre la premisa de la mayor protección de la víctima, aboga por subsanar los

asistido de su letrado, tendrán obligación de comparecer”. La supresión de esa mención, y conforme indica la propia *Circular de la Fiscalía 3/2003 sobre algunas cuestiones procesales relacionadas con la orden de protección*, admite una conclusión interpretativa para la comparecencia de prisión, extensible a la comparecencia de la orden de protección o a la audiencia para la agravación de la medida previamente incumplida.

³⁷⁹ Cano-Mañillo Rey, Pedro-Vicente. op. cit. p. 199.

problemas que puedan haber surgido y que el Juzgado resuelva sin suspender la vista³⁸⁰.

3. Decisión y contenido de la orden de protección.

3.1. Decisión y alcance temporal.

La orden de protección tiene que ser adoptada por medio de Auto, lo que viene a significar nuevamente el respeto a las garantías procesales de las partes. De ese modo, requerirá de una motivación sobre lo solicitado, no sólo valorando la idoneidad de las medidas propuestas por las partes, sino justificando que su adopción está sustentada en una reflexión intelectual del juez y sobre la base de los requisitos exigidos para la medida cautelar que ya hemos analizado, como son la apreciación del riesgo, necesidad y proporcionalidad.

Una de las cuestiones significativas de esa resolución judicial, es que deberá contener necesariamente una referencia concreta a la duración por la que se fija. Ese elemento resalta el carácter temporal y subsidiario que tiene la orden de protección, respecto del procedimiento principal, siendo lo habitual en estos casos que el Juzgado emplee una fórmula ritual por la que ese plazo quede condicionado a la finalización de la causa, tal y

³⁸⁰ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 185.

como incluso refiere la Exposición de Motivos de la LOVG, donde se afirma que se “opta por la delimitación temporal de estas medidas hasta la finalización del proceso”.

En cualquier caso, es importante recordar que la ley establece una serie de restricciones al tiempo máximo por el que pueden acordarse ciertas medidas, como es el caso de la privación de libertad³⁸¹ o la orden de alejamiento³⁸², las cuales

³⁸¹ Artículo 504 de la Lecrim: “Cuando la prisión provisional se hubiera decretado en virtud de lo previsto en los párrafos a o c del apartado 1.3 o en el apartado 2 del artículo anterior, su duración no podrá exceder de un año si el delito tuviere señalada pena privativa de libertad igual o inferior a tres años, o de dos años si la pena privativa de libertad señalada para el delito fuera superior a tres años. No obstante, cuando concurrieren circunstancias que hicieran prever que la causa no podrá ser juzgada en aquellos plazos, el juez o tribunal podrá, en los términos previstos en el artículo 505, acordar mediante auto una sola prórroga de hasta dos años si el delito tuviera señalada pena privativa de libertad superior a tres años, o de hasta seis meses si el delito tuviera señalada pena igual o inferior a tres años”.

³⁸² Artículo 57 CP: “2. En los supuestos de los delitos mencionados en el primer párrafo del apartado 1 de este artículo cometidos contra quien sea o haya sido el cónyuge, o sobre persona que esté o haya estado ligada al condenado 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 conviviente, 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 su custodia o guarda en centros públicos o privados se acordará, en todo caso, la aplicación de la pena prevista en el apartado 2 del artículo 48 por un tiempo que no excederá de diez años si el delito fuera grave o de cinco si fuera menos grave, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado anterior.
3. También podrán imponerse las prohibiciones establecidas en el artículo 48, por un período de tiempo que no excederá de seis meses, por la comisión de una infracción calificada como falta contra las personas de los artículos 617 y 620.”

deben de ser consideradas en el momento de establecer la temporalidad de la orden de protección.

Por último, respecto de la duración de la orden de protección, debemos resaltar que el artículo 69 LOVG prevé que las medidas cautelares podrán mantenerse tras la resolución definitiva y durante la tramitación de los eventuales recursos que correspondan, siempre que se haga constar dicha circunstancia en la sentencia.

3.2. Notificación de la orden de protección.

Otra de las cuestiones significativas de este apartado, es la puesta en conocimiento de la resolución de la orden de protección, que junto con la debida notificación a las partes, al Ministerio Fiscal y a las Administraciones públicas competentes para su adopción, es muy importante analizar la que debe practicarse a la víctima.

En ese caso, el apartado octavo del artículo 544 ter de la Lecrim establece expresamente que la orden de protección será notificada por el Secretario judicial mediante testimonio íntegro a la víctima, incluso en el supuesto de que no haya sido parte en este procedimiento, puesto que como señala el apartado noveno de ese mismo precepto, la orden de protección conlleva el deber de informar permanentemente a la víctima, en especial sobre la situación procesal del imputado, el alcance y vigencia de las medidas adoptadas y la situación penitenciaria del agresor³⁸³.

³⁸³ Mayordomo Rodrigo, Virginia. op. cit. p. 42.

3.3. Medidas a adoptar en la orden de protección.

Como ya hemos analizado, la orden de protección confiere a la víctima un estatuto integral de protección, donde se incluyen medidas cautelares de orden civil, penal, así como asistenciales y de protección social (Anexo X).

Medidas civiles.

Antes de abordar las concretas iniciativas que pueden adoptarse en este ámbito, es importante confirmar que la orden de protección puede contener exclusivamente medidas civiles, sin necesidad de que vengan completadas por medidas penales. Entre las medidas civiles que puede acordar el juez en la orden de protección, encontramos:

- Atribución del uso y disfrute de la vivienda familiar.
- Arrendamiento y permuta de la vivienda habitual por medio de agencia autorizada.
- Régimen de custodia, visitas, comunicación y estancia con los hijos.
- Régimen de prestación de alimentos.
- Cualquier medida de protección al menor para evitar un peligro o perjuicio.

Las medidas de carácter civil contenidas en la orden de protección tendrán una vigencia temporal de 30 días. Si dentro de este plazo, fuese incoado a instancia de la víctima o de su representante legal un proceso de familia ante la jurisdicción civil, las medidas adoptadas permanecerán en vigor durante los treinta días siguientes a la presentación de la demanda. En este término las medidas deberán ser ratificadas, modificadas o dejadas sin efecto por el juez de primera instancia.

En este apartado, es importante referirnos al nuevo artículo 544 quinquies que se ha introducido por la *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito*. Este precepto viene a referirse a las medidas que se pueden adoptar para la protección de las víctimas menores de edad o con la capacidad judicial modificada, incluyendo entre ellas: a) Suspensión de la patria potestad de alguno de los progenitores, pudiéndose fijar un régimen de visitas o comunicación en interés del menor o persona con capacidad judicialmente modificada; b) Suspensión de tutela, curatela, guarda o acogimiento; c) Fijación de un régimen de supervisión del ejercicio de la patria potestad, tutela o de cualquier otra función tutelar o de protección o apoyo sobre el menor o persona con la capacidad judicialmente modificada; d) Suspensión o modificación del régimen de visitas o comunicación con el no conviviente o con otro familiar que se encontrara en vigor, cuando resulte necesario para su protección.

Estamos ante incorporaciones significativas, pero que en el supuesto de las denominadas personas con la capacidad judicialmente modificada, conforme a la nomenclatura empleada por el legislador penal, será necesario un posterior desarrollo interpretativo para su mejor delimitación. Así, podríamos pensar que cuando se habla de ejercicio de la patria potestad, tutelar o cualquier otra función tutelar o de protección o apoyo, se estaría queriendo incluir todo tipo de discapacidades e incluso dependientes, sin embargo, ya hemos analizado que en muchos de esos supuestos no existe necesariamente una resolución judicial, más allá del reconocimiento administrativo. Por lo tanto, hubiera sido deseable que este precepto se conformara entorno a esas figuras, pero sin el añadido de requerir resolución judicial, lo que hubiera dado una mayor protección al heterogéneo sector de la diversidad funcional, y que en el caso de mujeres víctimas de violencia de género, la habría cubierto de una forma más eficaz.

Medidas penales.

Sobre las medidas penales, el párrafo sexto del artículo 544 ter. de la Lecrim realiza una remisión a la legislación criminal, señalando que podrán considerarse cualesquiera de las allí previstas. Así, para su mejor entendimiento, podemos diferenciarlas del siguiente modo:

- Aquellas que supongan privación de libertad para el agresor:

Detención³⁸⁴.

Prisión provisional³⁸⁵.

Prisión provisional en domicilio³⁸⁶.

- Aquellas que supongan restricciones de libertad para el agresor:

Libertad provisional con fianza, retención del pasaporte o presentación *apud acta* del imputado³⁸⁷.

Prohibición de residir en un lugar determinado³⁸⁸.

³⁸⁴ La detención es una medida cautelar de naturaleza personal y provisionalísima, consistente en la limitación del derecho a la libertad del art. 17 CE, que viene regulada en los art. 489 ss de la Lecrim.

³⁸⁵ La prisión provisional es una medida cautelar de naturaleza personal y que consiste en el ingreso en un centro penitenciario del agresor para asegurar los fines del proceso, la eventual ejecución de la pena y la seguridad de la víctima, esto último, en relación a los actos de violencia de género. Viene regulada en los art. 502 ss de la Lecrim.

³⁸⁶ La prisión provisional en domicilio se trata de una excepción a la regla general, que viene determinada en el artículo 508 de la Lecrim para los supuestos en que se acuerde la prisión provisional, pero por causa de enfermedad que entrañe grave peligro para la salud del agresor, esta se pueda verificar en su domicilio, con las medidas de vigilancia que resulten necesarias.

³⁸⁷ La libertad provisional con obligaciones impuestas al agresor, tratándose de una medida cautelar limitativa de la libertad del imputado, al imponerle el cumplimiento de determinadas obligaciones (comparecencias periódicas ante el Juzgado, prestación de fianza o retención del pasaporte), todo ello con el objetivo de garantizar su presencia en el proceso penal. Viene regulada en los art. 528 ss Lecrim.

³⁸⁸ Este supuesto viene regulado concretamente en el artículo 544 bis de la Lecrim, estableciendo en su primer apartado la prohibición respecto del domicilio que comparta con la víctima, mientras que en el segundo afecte al lugar de trabajo de la víctima u otros a los que acuda con frecuencia, con la graduación que sea precisa.

Prohibición de aproximarse a la víctima³⁸⁹, que además puede acordarse junto con la prisión provisional, para los supuestos en que pudiera acceder el agresor a una medida restrictiva de libertad de las que ya hemos visto en este apartado.

Prohibición de comunicación³⁹⁰.

En el supuesto de incumplir estas medidas, el artículo 544 bis determina que se adoptará la prisión provisional, teniendo en cuenta la incidencia del incumplimiento, sus motivos, gravedad y circunstancias.

- Aquellas que supongan una restricción de derechos del agresor³⁹¹:

Retirada cautelar del permiso de armas.

Retirada de armas u otros objetos peligrosos.

³⁸⁹ La prohibición de aproximarse persigue evitar que el agresor realice actos de acoso o seguimiento que bordeen la legalidad, interfiriendo en el derecho normal de la vida de la víctima, evitando riesgo y la posible intimidación de ésta con la finalidad de que modifique su posición. Viene regulado en el párrafo segundo del artículo 544 bis de la Lecrim.

³⁹⁰ La prohibición de comunicación persigue evitar la perturbación de la tranquilidad y seguridad de la víctima, sus familiares u otras personas. Viene regulado en el párrafo segundo del art. 544 bis Lecrim.

³⁹¹ El artículo 67 LOVG ha establecido expresamente la posibilidad de suspender el derecho a la tenencia, porte y uso de armas, con la obligación de depositarlas, algo que anteriormente podía fundamentarse sobre la base del artículo 13 de la Lecrim, pero que en este momento ha sido introducido en los artículos 153 y 173 del Código Penal.

Medidas sociales o económicas.

Sobre las medidas sociales o económicas, el auto de orden de protección no fija las medidas concretas a adoptarse en este ámbito, puesto que como ya hemos dicho, existe una remisión expresa a la esfera administrativa para su concreción, por lo que simplemente se limita a señalar la condición de persona protegida por la orden, confiriéndole así un título legitimador³⁹² para poder reclamar posteriormente aquellos derechos sociales, económicos o laborales que pudieran corresponderle en función de su estatuto integral.

Entre esas medidas, podemos citar las siguientes:

Protección policial.

Renta activa de inserción o similares concedidas por las CC.AA.

Casas de acogida o residencias.

Asistencia jurídica gratuita.

Asistencia sanitaria.

Asistencia psicológica.

Teleasistencia.

Reducción o reordenación del tiempo de trabajo, movilidad geográfica e incluso la excedencia.

³⁹² Rivas Vallejo, Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. op.cit. p. 932.

Para la adecuada coordinación de todas las Administraciones que pueden verse involucradas en la adopción de estas medidas, la Comisión de Seguimiento de la Orden de Protección acordó establecer un punto único de ámbito provincial para su gestión. A ese respecto el *Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia*, donde en su Disposición adicional primera, establece el procedimiento a través del cual deberá efectuarse la comunicación de las órdenes de protección a las Administraciones Públicas competentes³⁹³.

Actualmente no se prevé ninguna medida social concreta en el ámbito de las mujeres con discapacidad y/o dependencia, más allá de las analizadas en el capítulo anterior, por lo que sería

³⁹³ “1. Los secretarios de los juzgados y tribunales comunicarán las órdenes de protección de las víctimas de violencia doméstica que se adopten y sus respectivas solicitudes, mediante testimonio íntegro, a aquel o aquellos puntos de coordinación designados por la comunidad autónoma correspondiente, que constituirán el canal único de notificación de estas resoluciones a centros, unidades, organismos e instituciones competentes en materia de protección social en relación con estas víctimas, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La comunicación del secretario judicial se remitirá en un plazo nunca superior a 24 horas desde su adopción, por vía telemática o electrónica o, en su defecto, por medio de fax o correo urgente.

2. El punto de coordinación designado hará referencia al centro, unidad, organismo o institución que centraliza la información, su dirección postal y electrónica, números de teléfono y fax, régimen horario y persona o personas responsables de aquél. En el caso de comunidades autónomas pluriprovinciales, podrá identificarse un punto de conexión específico para cada provincia.”

conveniente la adecuación de esta norma a dichas circunstancias concretas que afectan a este colectivo de mujeres, pero además, establecer un Protocolo de actuación de los servicios sociales en esta materia coordinado con el resto de agentes que intervienen.

4. Inscripción, recursos e incumplimiento.

4.1. Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica.

La orden de protección será inscrita en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica, que depende del Ministerio de Justicia, concretamente de la Subdirección General de Registros Administrativos de apoyo a la Actividad Judicial. Con este registro se superaron las limitaciones y dificultades derivadas de la inscripción exclusiva de las sentencias firmes en el Registro Central de Penados y Rebeldes³⁹⁴.

Se trata de una base de datos informatizada de ámbito nacional que contiene las penas y medidas de seguridad impuestas en sentencias por delito o faltas y medidas cautelares y órdenes de protección acordadas en procedimientos penales por violencia doméstica.

Este Registro fue creado por el *Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la*

³⁹⁴ Serrano Hoyo, Gregorio. “Sobre la inscripción de la orden de protección. Medidas civiles y/o penales y medidas de seguridad en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, vol. XXVI, 2008. p. 105.

protección de las víctimas de violencia doméstica, modificado posteriormente por el *Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia*, con el que se ha buscado dar un mayor apoyo, impulso y modernización de los órganos judiciales, y más recientemente, por el *Real Decreto 1611/2011, de 14 de noviembre*³⁹⁵. Con ese último Real Decreto, se crea un sistema de registros administrativos centralizado e integrado por el Registro Central de Penados, el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes, el Registro Central de Rebeldes Civiles y el Registro de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores.

Existe un acceso general a la información contenida en ese registro, que con las oportunas medidas de seguridad, corresponde a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal. Junto con ello, el Ministerio de Justicia puede autorizar el acceso también a:

³⁹⁵ Esta última modificación sólo afecta puntualmente a la redacción del artículo 8.a), 9, 10, 16.b) y c), 17.2 y 4, así como al 18. 1 y 2. Igualmente se concreta el nombre del Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género, precisando este último apartado, conforme a las previsiones dadas por la *Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial*.

- a. La policía judicial, a través de los funcionarios autorizados que desempeñen estas funciones, en tanto sea necesario para el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 549.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- b. Las unidades de Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil responsables de la concesión de los permisos de armas, a través de los funcionarios autorizados en relación con los fines que tienen encomendados.
- c. Las unidades del Cuerpo Nacional de Policía responsables de la expedición del pasaporte, a través de los funcionarios autorizados en relación con los fines que tienen encomendados.
- d. Las unidades del Cuerpo Nacional de Policía responsables del control de entrada y salida del territorio nacional, a través de los funcionarios autorizados en relación con los fines que tienen encomendados.
- e. Las unidades de policía especialmente encargadas del control y seguimiento de la violencia doméstica, exclusivamente en el ámbito de sus competencias de protección de víctimas de violencia doméstica o de género, a través de los funcionarios autorizados.
- f. Las comunidades autónomas, exclusivamente en el ámbito de sus competencias de protección de las víctimas de violencia doméstica o de género, a través del

responsable del punto de coordinación o, en su caso, a través de las personas designadas por dicho responsable. Este acceso directo se entenderá sin perjuicio de las comunicaciones previstas por la disposición adicional primera de este real decreto.

- g. Las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, exclusivamente en el ámbito de sus competencias de protección de víctimas de violencia doméstica o de género. En el caso de las delegaciones del Gobierno, a través del responsable de la unidad de coordinación contra la violencia sobre la mujer o las personas que éste designe; en el caso de las subdelegaciones del Gobierno, a través del responsable de la unidad contra la violencia sobre la mujer o las personas que éste designe.
- h. La Administración Penitenciaria, exclusivamente en el ámbito de sus competencias de protección de las víctimas de la violencia doméstica o de género, a través de los funcionarios autorizados.

En cualquier caso, los interesados, acreditando su identidad, tendrán derecho a solicitar el acceso, mediante exhibición, únicamente a los datos relativos a su persona contenidos en cualquiera de los Registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.

4.2. Recursos frente a la orden de protección.

Frente al auto dictado en el procedimiento de solicitud de orden de protección, y conforme determina la legislación aplicable, cabrá ejercitar recurso de reforma y de apelación, pudiendo interponerse el recurso de apelación con carácter subsidiario al de reforma, o bien, directamente.

El recurso de apelación tendrá que presentarse dentro de los cinco días siguientes a la notificación del auto recurrido, debiendo resolver la Audiencia Provincial, previos los trámites legales oportunos³⁹⁶, resultando una importante novedad el hecho de que los artículos 45 y 46 de la LOVG hayan establecido la necesidad de una adecuada especialización por parte de las Audiencias Provinciales que vayan a conocer de estas resoluciones.

³⁹⁶ Artículo 766.3 Lecrim: “El recurso de apelación se presentará dentro de los cinco días siguientes a la notificación del auto recurrido o del resolutorio del recurso de reforma, mediante escrito en el que se expondrán los motivos del recurso, se señalarán los particulares que hayan de testimoniarse y al que se acompañarán, en su caso, los documentos justificativos de las peticiones formuladas. Admitido a trámite el recurso por el Juez, el Secretario judicial dará traslado a las demás partes personadas por un plazo común de cinco días para que puedan alegar por escrito lo que estimen conveniente, señalar otros particulares que deban ser testimoniados y presentar los documentos justificativos de sus pretensiones. En los dos días siguientes a la finalización del plazo, remitirá testimonio de los particulares señalados a la Audiencia respectiva que, sin más trámites, resolverá dentro de los cinco días siguientes. Excepcionalmente, la Audiencia podrá reclamar las actuaciones para su consulta siempre que con ello no se obstaculice la tramitación de aquéllas; en estos casos, deberán devolverse las actuaciones al Juez en el plazo máximo de tres días”.

Los recursos que se interponen en esta materia, hacen referencia principalmente a una inadecuada observancia de los requisitos exigidos por la Lecrim para acordar la orden de protección. De este modo, podemos señalar las siguientes resoluciones judiciales:

“Esta Sala, en sentido contrario al expresado por la parte recurrente, considera que existen, en el supuesto concreto que nos ocupa, indicios fundados de la comisión de un delito o falta de violencia doméstica o familiar (identificándose así el requisito del denominado "fumus boni iuris") e igualmente subsiste una situación objetiva de peligro para la víctima, derivada de los actos precedentes presuntamente ejecutados por el imputado, subsistiendo el riesgo de que los episodios de maltrato físico o verbal puedan nuevamente reproducirse.

Las circunstancias anteriormente relatadas justifican sobradamente el mantenimiento de las medidas cautelares penales adoptadas, dirigidas, en última instancia, a garantizar el alejamiento del denunciado respecto de D^a Celestina, teniendo aquéllas amparo legal no solo en el art. 544 ter. de la Lecrim, introducido por la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia doméstica, sino también en la nueva LO. 1/2004, de 28

de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género”.³⁹⁷

Una de las cuestiones más controvertidas respecto de la interposición de recurso, es si las medidas civiles pueden ser objeto del mismo, de forma independiente a las penales, en contraposición con lo que determina el artículo 771 de la LEC para las medidas previas y provisionales adoptadas en el procedimiento civil de separación o divorcio.

Así las cosas, una parte de la doctrina considera que las medidas civiles dimanantes de una orden de protección no son recurribles³⁹⁸, puesto que se trata de una resolución unitaria, donde esas medidas de protección civiles que pudieran adoptarse sólo tienen una vigencia de 30 días, sin perjuicio de su posterior sometimiento al juez civil. Esto tendría su fundamento, quizás en una visión más práctica del procedimiento, puesto que teniendo un plazo tan breve y determinado, resulta complicado que un órgano superior pueda resolver la cuestión antes de que se haya agotado su vigencia. Pero en cualquier caso, y como señala correctamente otra parte de la doctrina³⁹⁹, desde un punto de vista legal y teórico, no existe ningún obstáculo para

³⁹⁷ Entre otros muchos el Auto de la Audiencia Provincial de Toledo n.º 36/2005 de fecha 23 de febrero de 2005; Auto de la Audiencia Provincial de Valladolid n.º 113/07 de fecha 8 de marzo de 2007; o el Auto de la Audiencia Provincial de Jaén n.º 217/2008 de fecha 20 de noviembre de 2008.

³⁹⁸ Cano-Maíllo Rey, Pedro-Vicente. op.cit. p. 201.

³⁹⁹ Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 188.

interponer recurso respecto de las medidas civiles, máxime cuando se analiza la naturaleza propia de la orden de protección.

4.3. Incumplimiento de la orden de protección.

Para analizar los supuestos de incumplimiento de la orden de protección, debemos diferenciar entre los que hacen referencia a las medidas penales o las civiles.

En el primero de los casos, la cuestión viene regulada en el artículo 468 del CP, donde tras la reforma operada por la LOVG se estableció que “se impondrá en todo caso la pena de prisión de seis meses a un año a los que quebrantaren una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza impuesta en procesos criminales en los que el ofendido sea alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2, así como a aquellos que quebrantaren la medida de libertad vigilada”, con lo que se incrementaba la protección de la víctima y el castigo al agresor incumplidor.

Una de las cuestiones que más ha hecho reaccionar a la doctrina científica, especialmente tras la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2005⁴⁰⁰, es en los supuestos donde este incumplimiento se produce con el consentimiento de la víctima, donde el Alto Tribunal absolvió al agresor del delito de quebrantamiento de medidas cautelares por ese hecho. El

⁴⁰⁰ Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1156/2005, de fecha 26 de septiembre de 2005.

Supremo, tras recordar que las penas y las medidas cautelares están para ser cumplidas y que la vigencia o anulación de la medida no puede quedar al arbitrio de aquella persona en cuya protección se otorga, concluyó que “no existe tipo penal puesto que, a su juicio, la reanudación de la convivencia entre víctima y agresor implica la desaparición de las circunstancias que justificaron el alejamiento”.

Por el contrario, la doctrina más actualizada ha venido rechazando esta argumentación, sobre la base de las circunstancias psicosociales de las víctimas y del propio delito que estamos analizando, donde en ocasiones existe una situación de dependencia sentimental, económica o familiar que muchas veces necesita de una contundente actuación de las Administraciones implicadas para romper con la misma⁴⁰¹. En cualquier caso, la doctrina ha insistido con razón, en que por lo menos debería de admitirse una distinción entre las medidas cautelares adoptadas con motivo de una orden de protección, y aquellas otras que se imponen como pena en una resolución judicial definitiva⁴⁰², donde es evidente que debería de exigirse un mayor control, al margen de la que víctima pudiera ser la causante del incumplimiento.

⁴⁰¹ Rivas Vallejo, Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. (dir.). op. cit. p. 937.

⁴⁰² Martínez García, Elena. *La tutela judicial*. op. cit. p. 207.

Por último, cuando se produce el incumplimiento de las medidas civiles, debemos indicar que no estamos en el supuesto de la comisión del delito tipificado en el artículo 468 del CP, ya que el legislador en el momento de redactar este precepto estaba pensando en el quebrantamiento de medidas penales, de tal forma que produciéndose la situación de inobservancia de las medidas civiles acordadas por el juez, se incurriría en los específicos de impago de pensiones o abandono de familia o desobediencia, y no así en el delito del artículo 468 del CP.

5. La Orden Europea de Protección.

5.1. Introducción.

Desde sus inicios, Europa ha avanzado decididamente en su proceso de unificación, que no sólo se base en la estructura puramente económica, sino que desea comprometer a los Estados miembros en una auténtica realidad a todos los niveles. Para ello, se busca afianzar una serie de elementos y valores que nos distinguen y diferencian en el actual contexto internacional. A partir de ese compromiso, y sin olvidar su germen fundacional económico, el proyecto político de la Unión Europea quiere sustentarse en la vertebración de una auténtica cohesión supranacional orquestada en tres ejes básicos, como son: a) Reconocimiento mutuo y unificación del Derecho interno de los Estados miembros; b) Desarrollo del principio de igualdad y del derecho de ciudadanía de todos los europeos; c) Generación de unas bases mínimas de políticas sociales, entendidas desde un amplio espectro, recogiendo todas aquellas acciones centradas en la defensa de los derechos fundamentales.

Por todos es reconocido que la Unión Europea ha impulsado en las últimas décadas el concepto de igualdad y ciudadanía, siendo quizás la estructura territorial y política que más ha creído en la acción social. Como indican diferentes

autores⁴⁰³, la igualdad constituye un valor de la UE que está presente en una sociedad caracterizada por la igualdad entre hombres y mujeres⁴⁰⁴. En resumen, Europa se ha afianzado en ese ambicioso camino de crear una unión de los Pueblos que no se sustente sólo en símbolos de pertenencia, sino que estos se vean completados con derechos que afecten directamente a los niveles de vida e igualdad de sus ciudadanos⁴⁰⁵.

Esa actividad se está produciendo con los nuevos instrumentos de cooperación judicial y de protección a las mujeres víctimas de violencia de género, que aunque inicialmente muchos de ellos no fueron creados para ese cometido⁴⁰⁶, en el caso concreto de la orden europea de protección pueda convertirse en los próximos años en un elemento definitivo en la lucha contra la violencia machista, en la libertad de tránsito de los ciudadanos y en el principio de igualdad de todos. Sin embargo, y como refieren muchos

⁴⁰³ Freixes Sanjuán, Teresa. op. cit. p. 18.

⁴⁰⁴ Artículo 1 bis del Tratado de la Unión Europea: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

⁴⁰⁵ Picó López, Josep. *Los límites de la socialdemocracia europea*. Siglo XXI de España Editores, S.A: 1992. p. 277.

⁴⁰⁶ Román Martín, Laura y Oliveras Jané, Neus. “La protección a las víctimas de violencia de género en la Unión Europea: En especial, la Orden Europea de Protección”. Pastor Gosálbez, M^a Inmaculada y otros (coord.). *Integración europea y género*. Tecnos. p. 119.

autores, esto dependerá de la voluntad de los Estados miembros y la coordinación que se fije desde la Unión Europea⁴⁰⁷. En cualquier caso, todos ellos deben tener claro que difícilmente pueden invocarse derechos si no se cuenta con una red jurídica, administrativa y social que los refrende en el ámbito comunitario.

Para adentrarnos en el estudio de la orden europea de protección, quizás debemos iniciarlo con la *Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia*⁴⁰⁸, donde se establecía como prioridad de las políticas nacionales de los Estados “salvaguardar el derecho de la mujer a no ser sometida a violencia de cualquier naturaleza”. Se instaba a los Estados a introducir, desarrollar y/o mejorar en lo necesario, las políticas nacionales contra la violencia, fundamentalmente en materia de prevención, seguridad y protección máxima para las víctimas.

A partir de esa declaración de intenciones, lo complicado era hacerla compatible con el derecho comunitario y la soberanía territorial. Por ello, no cabe duda de que la orden europea de protección nace tras un intenso debate en el seno de la Unión Europea, donde tuvo en sus inicios una oposición clara de países como Alemania, Austria, República Checa u Holanda,

⁴⁰⁷ Román Martín, Laura y Oliveras Jané, Neus. op. cit. p. 121.

⁴⁰⁸ Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de abril de 2002.

que en el Consejo de Justicia de la Unión de junio de 2010 tildaban a la iniciativa como “carente de base jurídica”⁴⁰⁹ y un “error manifiesto”⁴¹⁰. En cualquier caso, y como afirmaba el propio ministro español de Justicia, Francisco Caamaño, “las dudas formales no interferían en el conceso de fondo, sobre la necesidad de proteger eficazmente a las víctimas de malos tratos”.

El proyecto primigenio contaba con dos problemas fundamentales que causaron esa posición contraria de algunos Estados. Por un lado, se planteaba la duda sobre las dificultades que podían surgir entre los derechos internos a la hora de establecer un marco legislativo común y de mutua aceptación, cuando las órdenes de protección se determinan por el procedimiento penal, civil o mixto, dependiendo del Estado en el que nos encontremos. Junto con ello, el texto inicial planteaba esta orden sólo para las víctimas de violencia de género y doméstica, sin extenderlo al resto de delitos, como finalmente sucede.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la redacción de su artículo 82.2, así como la redacción definitiva

⁴⁰⁹ Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, ministra alemana de Justicia: “Hay desacuerdo sobre el texto presentado por la Presidencia, carece de base jurídica”. Referencia en euractiv.es de 7 de junio de 2010.

⁴¹⁰ Viviane Reding, comisaria europea de Justicia: “La base jurídica presentada por la Presidencia es un error manifiesto”. Referencia en euractiv.es de 7 de junio de 2010.

dada en la *Directiva 2011/99/UE del Parlamento y del Consejo, de 13 de diciembre, sobre la Orden Europea de Protección*, donde se acota el ámbito de actuación a las medidas estrictamente penales y se hace compatible las distintas jurisdicciones nacionales que dictan las órdenes de protección, conforme analizaremos en su momento, permiten sacar adelante la orden europea de protección.

Como hemos anticipado, este instrumento legal se enmarca dentro de los principios sobre los que se asienta la Unión Europea. Así, debemos subrayar la necesidad de crear un espacio de libertad, seguridad, justicia y cooperación judicial en materia penal, sustentado en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y las decisiones judiciales de los Estados.

Con ello, la orden europea de protección se asienta principalmente en tres resoluciones del Parlamento y del Consejo de Europa, como son⁴¹¹: a) La resolución del Parlamento Europeo de 26 de noviembre de 2009 sobre la eliminación de la violencia contra la mujer; b) La resolución de 11 de diciembre de 2009 del Consejo de Europa por la que se adopta el Programa de Estocolmo; y c) La resolución del

⁴¹¹ Oubiña Barbolla, Sabela. “La Orden Europea de Protección: realidad o ilusión”. Castillejo Manzanares, Raquel (dir.). *Violencia de género, justicia restaurativa y mediación*. Editorial La Ley. p. 266.

Parlamento de 10 de febrero de 2010 sobre igualdad entre mujer y hombres en la Unión Europea.

La Resolución de noviembre de 2009 del Parlamento Europeo instaba a los Estados a mejorar sus legislaciones y políticas contra la violencia de género, interesando igualmente a nivel comunitario la puesta en marcha de políticas específicas y más coherentes para combatir todas las formas de violencia contra la mujer. Además, esa resolución también exigía a los países miembros que tuvieran especial atención con los colectivos de mujeres especialmente vulnerables a la violencia, como era el caso de las discapacitadas, entre otros grupos que cita.

Con esa Resolución, que verdaderamente era una llamada de atención a los Estados, llegamos a la Resolución por la que se aprueba el Programa de Estocolmo, donde se establecen las prioridades respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014, partiendo de sus predecesores Tampere y La Haya. El Programa quiere fortalecer el espacio europeo de la justicia, desarrollando la cooperación entre las autoridades judiciales, el reconocimiento y la confianza mutua sobre las decisiones judiciales en el seno de la UE, tanto en materia civil como penal⁴¹². Concretamente, y para lo que

⁴¹² Cueto Moreno, Cristina. *La Orden Europea de Protección. Su transposición en el proyecto de ley de reconocimiento mutuo de resoluciones*

interesa en nuestro análisis, el Programa de Estocolmo plantea en su apartado 3.1.1 la posibilidad de ofrecer a las víctimas del delito medidas especiales de protección que deberían ser efectivas en toda la Unión.

Por último, la Resolución del Parlamento de 10 de febrero de 2010, supone el reconocimiento al trabajo desplegado durante la Presidencia española del Consejo. Se le felicita por haber considerado durante su mandato prioritaria la lucha contra la violencia de género, y expresamente apoya la propuesta para el lanzamiento de la orden de protección europea de las víctimas y la creación de un número de teléfono de ayuda a las víctimas común para toda la Unión Europea. Junto con ello, esta resolución de febrero de 2010 también pide a la Comisión y a los Estados miembros que en las políticas de igualdad den prioridad y tengan especialmente presente a los grupos más vulnerables de mujeres, donde señala a las mujeres con discapacidad, entre otros colectivos. Con ese argumento, insta a que se adopten las medidas necesarias para ayudar a las mujeres con discapacidad, de modo que puedan progresar en los ámbitos de la vida social y del mundo tanto laboral como cultural y político, en los que siguen estando infrarrepresentadas.

En esa misma línea, y más recientemente, surge el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*⁴¹³, donde se pone el énfasis en la adopción de las medidas legislativas y todas aquellas necesarias para promover y proteger el derecho de todos, en particular las mujeres, a vivir a salvo de violencia. En este articulado se hace especial mención a la necesidad de potenciar las medidas particulares para la protección de colectivos especialmente vulnerables, como son las mujeres con discapacidad⁴¹⁴.

Este Convenio insiste, en su capítulo relativo a la Cooperación internacional, sobre la necesidad de que las órdenes de protección dictadas por las autoridades judiciales de los Estados en el ámbito civil y penal, sean reconocidas y aplicadas. Además, pide la adopción de las medidas legislativas necesarias para que las víctimas puedan presentar denuncia en su Estado de residencia, aunque el delito se haya cometido en otro distinto.

⁴¹³ Consejo de Europa. Estambul, 11V.2011.

⁴¹⁴ Véase artículo 4.3 de la *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*.

5.2. Concepto.

Como hemos venido señalando, la Directiva justifica su aprobación en la necesidad de garantizar, en un espacio común de justicia, que la protección ofrecida a una persona física en un Estado miembro se mantenga y continúe en cualquier otro Estado miembro al que la persona vaya a trasladarse o se haya trasladado. Es decir, se busca garantizar el ejercicio legítimo del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, conforme delimita el artículo 3.2. del Tratado de la Unión Europea y el artículo 21 del Tratado Fundacional de la Unión Europea.

En el texto se quiere dejar claro que en su redacción se han tomado en cuenta las diversas tradiciones jurídicas existentes en Europa, con la finalidad de garantizar una protección eficaz incluso en las órdenes de protección dictadas por una autoridad distinta de un órgano jurisdiccional penal. Todo ello, sin necesidad de establecer obligaciones de modificación de sistemas nacionales.

La orden europea de protección garantiza una protección efectiva a las víctimas de delitos violentos en el ámbito territorial de toda la UE⁴¹⁵. Para ello, la Directiva establece normas que permiten que una autoridad judicial o equivalente de

⁴¹⁵ Oubiña Barbolla, Sabela. op. cit. p. 269.

un Estado miembro en el que se haya adoptado una medida de protección destinada a proteger a una persona contra actos delictivos de otra que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual, dicte una orden europea de protección que faculte a una autoridad competente de otro Estado miembro para mantener la protección de la persona en el territorio de ese otro país. En resumen, permite que una persona que tiene una medida de protección en un Estado disfrute del mismo nivel de seguridad en todo el resto de la Unión.

5.3. Presupuestos y requisitos.

Para que pueda adoptar una orden europea de protección necesariamente deben de concurrir dos circunstancias. En primer lugar, previamente se ha de haber dictado una medida de protección a nivel nacional, donde se imponga a una persona, una o varias prohibiciones, con la finalidad de proteger a otra frente a nuevos actos delictivos que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica, su dignidad, su libertad individual y su integridad sexual.

Entre las medidas de protección que expresamente se exigen en el orden nacional, y que vienen recogidas en el artículo 5 de la norma comunitaria, se hace referencia a las siguientes:

- a. Prohibición de entrar en determinadas localidades, lugares o zonas definidas en las que la persona protegida reside o frecuenta;
- b. Prohibición o reglamentación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, incluidos los contactos telefónicos, por correo electrónico o postal, por fax o por cualquier otro medio.
- c. Prohibición o reglamentación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la indicada en la medida.

El segundo de los requisitos hace referencia a que la persona protegida se decida a residir o permanecer en otro Estado, pero junto con ello, que desee obtener una medida de protección similar a la que estaba disfrutando. De ese modo, la Directiva impone la obligación de que sea la persona protegida la que toma la iniciativa para solicitar esta medida, si bien con la lógica excepción de los menores o personas incapacitadas legalmente, donde será su tutor o representante legal el que en nombre de aquellos lo haga.

5.4. Sujetos.

Cuatro son principalmente los sujetos que intervienen en la tramitación de una orden europea de protección, refiriéndose concretamente a las partes y a los Estados implicados. De ese modo, la persona protegida es la persona física objeto de la protección derivada de una medida de protección adoptada por el Estado de emisión. En el lado opuesto, tenemos a la persona causante del peligro, que es la persona física a la que se haya impuesto una o varias prohibiciones.

Respecto de los Estados que intervienen, tenemos por un lado el de emisión, que el Estado miembro donde previamente se había dictado una medida de protección que constituya la base para la emisión de una orden europea de protección, y por su parte, el de ejecución es en el que se tramita con vistas a su reconocimiento.

5.5. Procedimiento.

La persona protegida podrá presentar su solicitud bien a la autoridad competente del Estado de emisión, bien a la autoridad competente del Estado de ejecución. En este último supuesto, la autoridad competente de este la transmitirá lo antes posible a la autoridad competente del Estado de emisión. A pesar de esa posibilidad, el propio articulado establece que la autoridad nacional informará a la persona protegida de la posibilidad de solicitar que se dicte una orden europea de protección en caso de que decida trasladarse a otro Estado miembro, aconsejándole que presente su solicitud antes de salir del territorio del Estado de emisión.

Una vez presentada, y antes de dictar la orden, se deberá confirmar que se cumplen los requisitos analizados anteriormente, y tomará en cuenta como criterio para adoptar su decisión la duración del período de tiempo que la persona protegida va a pasar en el otro Estado y la importancia de la necesidad de protección⁴¹⁶.

En este punto, una de las cuestiones que está siendo polémica, es respecto del derecho de audiencia e impugnación que corresponde al agresor. Así, y respetando los derechos

⁴¹⁶ Marina Sanz-Díez de Ulzurrun Lluch. *La orden europea de protección de víctimas de delitos. Análisis de la Directiva 2011/99/UE*. Disponible en <https://eciencia.urjc.es>. p. 7.

procesales de las partes, no cabe duda de que esa información proporcionada al acusado, hace que pierda virtualidad el fin último de proteger a la víctima.

Acordada la orden europea de protección, la autoridad competente de emisión dará traslado de la misma a la autoridad de ejecución. Una vez recibida, corresponde a ese Estado la competencia para reconocerla o no. Si se reconoce la orden, se determinarán las medidas de protección nacionales apropiadas a un caso similar, ya sean penales, administrativas o civiles, siempre que garanticen una protección similar a la que disfrutaría una persona originaria.

Por el contrario, la no aceptación debe estar fundada en alguno de estos apartados:

- a. Cuando la orden europea de protección esté incompleta o no se haya completado en el plazo fijado por la autoridad competente del Estado de ejecución;
- b. Cuando no se hayan cumplido los requisitos previstos en el artículo 5;
- c. Cuando la medida de protección se refiera a un hecho que no constituye infracción penal en el Derecho del Estado de ejecución;
- d. Cuando la protección derive de la ejecución de una pena o medida que, conforme al Derecho del Estado de

ejecución, haya sido objeto de amnistía y corresponda a un hecho o conducta sobre el que tenga competencia;

- e. Cuando la persona causante del peligro goce de inmunidad conforme al Derecho del Estado de ejecución, y ello imposibilite su adopción;

En el caso de no reconocimiento, se deberá informar sin dilación al Estado de emisión y a la persona protegida, comunicándole las posibles vías de recurso que existan, así como la posibilidad de solicitar una medida de protección de conformidad con su Derecho. Este último supuesto, resulta contradictorio con el espíritu de colaboración que emana de esta Directiva, puesto que podríamos llegar a complicado caso en el que no se concediera la orden europea de protección, pero que la víctima, finalmente pudiera obtener una medida de protección nacional en el Estado de ejecución⁴¹⁷. Junto con ello, tener que optar por esta vía supondría mayores perjuicios y nuevos procedimientos para la solicitante.

Por último, la ejecución de la medida de protección se realizará conforme al Derecho interno del país de ejecución, y para el supuesto de incumplimiento, además de informar al Estado de emisión, y de conformidad con el artículo 11.2 de la Directiva, podrá imponer sanciones penales y adoptar cualquier otra medida como consecuencia del incumplimiento, cuando tal

⁴¹⁷ Román Martín, Laura y Oliveras Jané, Neus. op. cit. p. 115.

circunstancia constituya infracción penal con arreglo a su legislación, así como medidas provisionales urgentes para poner fin al incumplimiento. Para el supuesto de que la legislación nacional del país de ejecución no recoja medidas aplicables a casos análogos, la autoridad de ejecución notificará al de emisión todo incumplimiento que llegue a su conocimiento.

6. Cuestiones clave de la orden europea de protección en relación a la mujer con discapacidad.

6.1. Introducción.

Como sabemos, la orden de protección es un instrumento legal con el que se pretende dotar a la víctima de un “estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal”, por el que se activan los mecanismos de protección pertinentes. Si esta cuestión la trasladamos al ámbito europeo, en esa orden de protección es necesario realizar una serie de acotaciones respecto de la persona protegida que posee un grado de discapacidad y/o dependencia, por su mayor vulnerabilidad y al tener una serie de particularidades que deben ser atendidas.

Abordaremos cuestiones como el reconocimiento de la certificado de discapacidad por los Estados, la accesibilidad a la información, la especialización de los profesionales o el tratamiento de las particularidades de la víctima, todo ello desde la óptica del principio de igualdad y ciudadanía, que delimitan el escenario de análisis indispensable cuando hablamos de mujer, discapacidad y orden europea de protección⁴¹⁸.

⁴¹⁸ Martínez García, Elena. *La Orden de Protección Europea. La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*. Tirant lo Blanch: 2015.

6.2. Reconocimiento mutuo y validez del certificado de discapacidad.

La primera duda que se nos plantea al analizar la orden europea de protección y su incidencia en el colectivo de mujeres con discapacidad, es la forma en la que se abordará la posible situación de discapacidad de la mujer víctima, cuando además los Estados han demostrado que son especialmente reticentes a la hora de ceder en determinadas áreas que pueden afectar a su soberanía, en este caso administrativo y de reconocimiento de determinadas situaciones personales. Así las cosas, cuando la discapacidad puede afectar a la forma en que se le debe facilitar la información o las concretas medidas de protección a adoptar, por su especial vulnerabilidad, no cabe duda de que el legislador debería haber abordado la cuestión del reconocimiento mutuo y validez del certificado de discapacidad emitido por los distintos Estados europeos, sin necesidad de mayores trámites y en aras al efectivo tránsito en igualdad de condiciones de todos sus ciudadanos.

En España la condición de discapacitado viene fijada a partir de un determinado grado, indistintamente de su tipología, lo que muchos autores consideran injusto y que debería de revisarse, como ocurre en otros países de nuestro entorno europeo. En ese terreno, el artículo 4 del *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de Ley General de*

derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, que deroga y sustituye a la histórica Lismi⁴¹⁹, intenta realizar un complicado encaje entre la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)*⁴²⁰ y la tradición legislativa española. De ese modo, especifica el artículo 4 que “son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”, un concepto más amplio e inclusivo, siguiendo el mandato de la CDPD, pero para posteriormente retornar a la delimitación en función a un concreto grado, indicando en su párrafo segundo que “tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento”⁴²¹.

Este procedimiento, el grado y tipología de discapacidad y su resolución tienen un tratamiento totalmente heterogéneo en las diversas legislaciones nacionales. Por ello, a nivel europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE dispone que

⁴¹⁹ Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de las Personas con Discapacidad.

⁴²⁰ Aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la ONU. Firmada y ratificada por España el 3 de mayo de 2008, tanto el Convenio como su Protocolo Facultativo.

⁴²¹ Cuenca Gómez, Patricia. *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*. Dykinson: 2010. p. 111.

«la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad», pero en consonancia con esto, la UE y sus Estados miembros se han comprometido a crear una Europa sin barreras, aunque nadie niega sus dificultades⁴²².

En la línea de acabar con esas barreras, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad» (12 de mayo de 2000), pide a los Estados Miembros que garanticen el reconocimiento mutuo de los documentos nacionales de identificación de las personas con discapacidad, con vistas a hacer efectiva la libre circulación de estas personas dentro de la Unión Europea. Más aún, la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*, centrada en la eliminación de las barreras para las personas con discapacidad en el presente decenio, complementa las acciones que la UE quiere activar para conseguir que este colectivo pueda hacer su vida cotidiana como las demás y ejercer sus derechos de ciudadanos. En esa Estrategia se incluye un apartado específico para impulsar el reconocimiento de las tarjetas o certificados de

⁴²² En ese sentido puede citarse la tarjeta europea de estacionamiento, válida en toda la Unión Europea, y que se configura a partir de la *Recomendación 98/376/CE del Consejo de 4 de junio de 1998 sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad*

discapacidad emitidos por los distintos Estados, con la finalidad de que estas personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población y en la eliminación de los obstáculos a los que han de enfrentarse en la vida cotidiana, garantizando la igualdad de trato a la hora de trabajar, vivir o viajar.

Desde nuestro punto de vista, y partiendo de que la *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*, como hemos señalado anteriormente, es el instrumento más ampliamente aceptada para la calificación de una persona con discapacidad⁴²³, hubiera sido recomendable que el legislador comunitario recogiera expresamente esta cuestión en la Orden Europea de Protección. Por ello, y a pesar de que estamos en el camino acertado para el futuro reconocimiento de las tarjetas de discapacidad en toda la UE, no es menos cierto que este propósito podría convertirse en realidad sólo a medio plazo. En una materia tan sensible como la violencia machista, debería de haberse introducido una excepción, así como la obligatoriedad de que los Estados de ejecución reconocieran plena eficacia al certificado de discapacidad emitido por el Estado de origen, es más, sin la necesidad de realizar una valoración u homologación posterior.

⁴²³ García Garnica, M^a del Carmen. *Estudios sobre dependencia y discapacidad*. Thomson Reuters-Aranzadi: 2011. p. 51.

Hablamos de aceptar la condición de discapacitada de la mujer víctima, sin pasar por el trámite de una homologación, ya que ahí podríamos encontrarnos con innumerables problemas. Viendo la disparidad de criterios para determinar el grado mínimo necesario para tener la consideración de discapacitada, donde puede incidir el grado y/o tipología⁴²⁴, la orden europea de protección o sus posteriores transposiciones a los ordenamientos nacionales tendrían que adoptar una posición garantista y de protección efectiva, manteniendo un criterio de reconocimiento automático.

Más problemas pueden surgir con las mujeres en situación de dependencia, es decir, aquellas que precisan de la asistencia de tercera persona para realizar las actividades básicas de la vida diaria, puesto que nos hallamos ante un concepto que no está igualmente regulado en la legislación interna de todos los países de la UE. En este caso, se necesitará de una puesta en común y una unificación de criterios, asimilando esta realidad a una discapacidad severa u otra solución alternativa.

Debido a las lagunas que se plantean, una buena alternativa la encontraríamos en el hecho de que desde las

⁴²⁴ En España con un 33% se considera una persona con discapacidad. Sin embargo, como se puede hablar de discapacidad intelectual, enfermedad mental o física, dependiendo de cada una de ellas, existen países que fijan un grado distinto para obtener el certificado o acceder a determinados derechos sociales.

instancias europeas se coordinaran estudios y análisis estadísticos para acotar con exactitud el problema, determinando la incidencia de la discapacidad en las víctimas de violencia de género, así como los instrumentos de protección o recursos disponibles para las mujeres con discapacidad en los distintos Estados, punto de partida con el que posteriormente se podría perfilar adecuadamente la respuesta comunitaria.

6.3. Accesibilidad de la mujer protegida.

Como indica la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*, debe entenderse por «accesibilidad», el acceso de las personas con discapacidad en las mismas condiciones que el resto de la población, al entorno físico, al transporte, a las tecnologías y los sistemas de la información y las comunicaciones (TIC), y a otras instalaciones y servicios. Así, entre las principales acciones enmarcadas en esa estrategia, se encuentra el asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos de ciudadanía de la UE en igualdad de condiciones que el resto de la población, facilitando el uso del lenguaje de signos y el alfabeto Braille al mantener contacto con las instituciones de la UE, además de promover un formato accesible de los sitios de Internet.

De media, en la UE solo el 5 % de los sitios web públicos se ajustan completamente a las normas de accesibilidad de Internet, si bien un porcentaje más alto es parcialmente accesible⁴²⁵. Bajo ese prisma, tendrían que unificarse los criterios de accesibilidad e información proporcionada a las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, partiendo de la experiencia conseguida por las propias iniciativas nacionales y en función de las tipologías de

⁴²⁵ Documento de trabajo de la Comisión SEC (2007) 1469, p. 7.

discapacidad, para posteriormente fijar un marco homogéneo comunitario respecto de la orden europea de protección.

Como punto de partida inmediato, y con apoyo en el artículo 3 de la *Directiva 2012/29/UE de normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*, tendría que mejorarse la información y accesibilidad en la orden europea de protección, empezando por internet, y desarrollando los mecanismos necesarios para garantizar una estructura transnacional de colaboración mutua entre los Estados y las organizaciones sociales implicadas.

Pero la accesibilidad, también debe incluir la formación de los profesionales que actúan, en especial aquellos que pueden tener un contacto directo con las víctimas de violencia de género con discapacidad. Ante esa circunstancia, los servicios de apoyo especializados a las víctimas en los Estados de ejecución, deberían prever mecanismos concretos de atención a las víctimas mujeres con discapacidad, que como aconseja la práctica diaria, podría iniciarse con el acompañamiento de un facilitador durante los trámites a realizar, como ya hemos visto en su apartado correspondiente, así como una oferta de todos los servicios de que disponen.

En este apartado, resultaría aconsejable crear unos protocolos de actuación coordinada entre los servicios sociales y

asociaciones dedicadas a la discapacidad, tanto del país de origen como de ejecución, para planificar adecuadamente las capacidades, necesidades y recursos para la mujer.

6.4. Tratamiento de las particularidades de la víctima e igualdad de trato.

El modelo de orden europea de protección que aparece como Anexo I de la *Directiva 2011/99/UE*, no establece ningún apartado donde poder especificar las circunstancias personales de la solicitante, con lo que dificulta la mejor protección de potenciales víctimas de violencia de género con discapacidad o cualquier otra situación análoga. Parece que estamos ante un vacío que debería corregirse en las transposiciones al ordenamiento interno que hagan los Estados, puesto que cuando se solicita una orden de protección nacional, por lo general, se realiza una evaluación individualizada de la víctima, que quede reflejada en informe técnico debidamente documentado, con especial referencia a su discapacidad y necesidades concretas.

Siguiendo las recomendaciones del apartado tercero del artículo 22 de la *Directiva 2012/29/UE de normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*, sería conveniente que se realizara una evaluación de la víctima, en el Estado de emisión de una orden europea de protección, precisando las características personales de la mujer y sus necesidades, datos que vendrían a completar la información que aparece referida en el artículo 7 de la *Directiva 2011/199/UE*.

Recogida la posible diversidad funcional de la solicitante, el Estado de ejecución podría activar los mecanismos o servicios acordados a esa situación, entre ellos y lógicamente, derivar inmediatamente a la mujer víctima con discapacidad al servicio de apoyo especializado a las víctimas de ese Estado.

Una vez delimitadas esas particularidades, el siguiente paso es proveer a la víctima de los mismos derechos y recursos que las ciudadanas autóctonas del Estado de ejecución. En ese terreno es preciso citar el artículo 9 de la *Directiva 2011/99/UE sobre la Orden Europea de Protección*, donde se establece que “el Estado de ejecución podrá aplicar medidas penales, administrativas o civiles, en función de lo que disponga el Derecho nacional”. Con buen criterio, el artículo 136 del Anteproyecto español de transposición indica que “el Juez o Tribunal competente que reciba una orden europea de protección para su ejecución, tras dar audiencia al Ministerio Fiscal por plazo de tres días, la reconocerá sin dilación y adoptará una resolución en la que imponga cualquiera de las medidas previstas en el Derecho español para un caso análogo a fin de garantizar la protección de la persona protegida”.

Como hemos tenido ocasión de analizar en el Capítulo IV de este trabajo, en los últimos tiempos distintas autonomías españolas han reforzado sus servicios sociales para la adecuada atención de las mujeres con discapacidad víctimas de violencia

de género, creando centros de acogida especializados o viviendas tuteladas adaptadas a sus necesidades. Por ello, en esta materia habría que coordinar un proceso de compilación de las medidas, ayudas económicas o servicios sociales que se prestan a las mujeres con discapacidad en los distintos Estados. A partir de esos datos, tendría que trabajarse por establecer unos estándares mínimos y uniformes para el conjunto de Estados miembros, con lo que se respetaría ese principio de igualdad territorial ya analizado.

Con todas estas razones, ha de quedar claro que los requisitos para el disfrute de los mismos tendrían que ser similares a los exigidos para las mujeres originarias, puesto que actuar de otro modo incurriría en una desprotección de la víctima contraria a los principios antes enunciados, y además, tendría que orquestarse a través de un mecanismo de información accesible y a realizar con carácter previo, como ya hemos expuesto.

7. Reglamento 606/2013, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

A las medidas de protección de las víctimas de delitos previstas en la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, se añaden las relativas al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil previstas en el Reglamento (UE) n.º 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de junio de 2013, que será aplicable a partir del 11 de enero de 2015. Publicado el 29 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el ámbito de aplicación de este Reglamento es distinto al de la Directiva 2011/99/UE, sobre la Orden Europea de Protección, quedando incluido dentro de la cooperación judicial en materia civil en el sentido del artículo 81 del TFUE.

El objetivo es el de establecer un mecanismo sencillo y rápido para el reconocimiento de las medidas de protección dictadas en un Estado miembro en materia civil. Así las cosas, se considera medida de protección a cualquier decisión, cualquiera que sea su denominación, dictada por la autoridad de expedición del Estado miembro de origen, de conformidad con su Derecho nacional y que imponga una o varias de las siguientes obligaciones a una persona causante de un riesgo, con

el fin de proteger a otra persona cuando la integridad física o psíquica de esta última puedan estar en peligro:

- a. La prohibición o regulación de la entrada en el lugar en el que la persona protegida reside o trabaja o que frecuenta o en el que permanece de manera habitual.
- b. La prohibición o regulación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, con inclusión de los contactos telefónicos, por correo electrónico o postal, por fax o por cualquier otro medio.
- c. La prohibición o regulación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la prescrita.

El art. 4.1 se establece que una medida de protección dictada en un Estado miembro, será reconocida en los demás Estados sin necesidad de procedimiento alguno y tendrá fuerza ejecutiva sin que se requiera una declaración de ejecutoriedad. Además, queda prohibida la revisión del fondo del asunto, a tenor del artículo 12 de este Reglamento, y solo es posible la denegación del reconocimiento o de la ejecución de la medida por la contrariedad con el orden público del Estado requerido o por la incompatibilidad con una sentencia dictada o reconocida en el Estado miembro requerido.

En el caso concreto de nuestro país, este Reglamento servirá para que puedan aplicarse en violencia de género las medidas cautelares acordadas por un tribunal civil extranjero, actuación que se llevará a cabo por los jueces penales.

CONCLUSIONES

Llegados ya al final de esta investigación, podemos afirmar que la relación entre los conceptos de mujer, diversidad funcional y violencia de género ha iniciado en los últimos años un proceso de consolidación en la agenda de la política nacional e internacional. En ese punto, nuestro estudio subraya importantes lagunas en la materia, a la vez que introduce cuestiones absolutamente novedosas, en un incesante proceso de reglamentación que nos afecta en el mismo momento de concluirlo. La labor de concienciación del movimiento feminista, que lucha por romper una histórica concepción patriarcal de las relaciones hombre y mujer, ahora se está viendo completada con el impulso del asociacionismo vinculado a la discapacidad. La progresiva visibilidad del heterogéneo colectivo de mujeres con diversidad funcional, impulsando la igualdad en todos los ámbitos, nos hará superar los entresijos sociales, políticos y culturales que las excluyen y cosifican.

El hilo conductor del presente trabajo nos ha permitido abordar la problemática a la que se enfrentan las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, desde el instante en que se plantean interponer la denuncia contra su maltratador, hasta cuestiones más específicas como la red de servicios sociales y ayudas existentes o la solicitud de una Orden Europea de Protección. Ante esa realidad cambiante, podemos finalizar

abordando cinco grandes áreas, que nos permitirán un adecuado tratamiento de estas mujeres frente a la violencia de género:

1. Función legislativa y de armonización.

La consolidación de los derechos fundamentales incluidos en las constituciones y tratados internacionales, necesita de una constante actualización. El *principio de igualdad*, en continua evolución y básico para nuestro estudio, tiene que desarrollarse para incluir toda una serie de elementos que hace décadas sólo se empezaban a intuir. Como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, los derechos sólo son efectivos cuando vienen expresamente recogidos en una norma. En el caso de nuestra Carta Magna, parece cada vez más necesario atender nuevas situaciones, como puede ser la definición de los derechos sociales; alcance y límites que les pueden afectar; determinación de un catálogo donde se distingan gradualmente en función a su valor democrático; o afianzar la transversalización e interseccionalidad como elementos nucleares del ordenamiento jurídico

Por su parte, cuando a todos los niveles se está tendiendo a una unidad política y de mercados, es indudable que tanto en la esfera nacional como europea debe exigirse una armonización legislativa. En el contexto de la UE, es preciso desplegar una

labor de armonización normativa entre los diferentes Estados. Por su parte, esta actualización también ha de llegar al ámbito de la distribución competencial autonómica español, creando unos servicios, derechos y ayudas básicas para todas las mujeres víctimas de violencia de género, indistintamente de su lugar de residencia.

Por último, no podemos olvidar los *datos estadísticos* como elemento determinante para abordar el problema de la violencia de género, y muy especialmente en relación a la diversidad funcional. Las últimas medidas legislativas o programas de actuación, los cuales se han aprobado en estos años, han tendido a la mejora de la cuestión, pero todavía las referencias a mujer y discapacidad son muy escasas y generalizadas, adoleciendo en cualquier caso de una deseable profundización.

2. Conceptualización.

El género y la discapacidad son dos *realidades vivas*, que precisan de un continuo ajuste. En poco menos de diez años, hemos visto como el concepto de discapacidad o los derechos de la mujer han evolucionado bajo el prisma de la igualdad. Estamos ante cuestiones cambiantes, que a diferencia de otros

ámbitos del derecho, caminan parejas a los movimientos sociales y necesitan de una permanente revisión.

En su momento, la interseccionalidad abrió el camino para el estudio de diversas situaciones de discriminación que podían afectar a la mujer. Ahora, con el paso del tiempo, incluso podemos empezar a hablar de procesos de *cronificación de las desigualdades*, específicamente en colectivos como las mujeres con discapacidad o las inmigrantes, donde acuden múltiples factores de discriminación. Así, ser capaces de investigar y conceptualizar todo ello, nos permite plantear las políticas más adecuadas para su erradicación.

3. Funciones preventivas, de visibilidad y asistencial.

Dentro del apartado de la prevención, debemos hacer referencia en primer lugar a la sensibilización, donde la misma tendría que ampliarse a otras personas que intervienen en el proceso de atención a las mujeres con discapacidad. Al igual que se ha comprobado con el personal sanitario, lo mismo puede ocurrir con los profesionales relacionados con los asuntos sociales, que se convierten en los agentes primarios en la detección de la violencia. De esta forma, sería necesario completar la legislación nacional y autonómica en materia de violencia de género, incluyendo apartados concretos donde se

hiciera especial hincapié en la concurrencia de la violencia de género en determinados colectivos socialmente más vulnerables, así como los instrumentos para detectarla, coordinarse y actuar frente a ella. Es decir, hablar a la sociedad de la violencia de género, pero al mismo tiempo, mostrarle lo amplio y variado del análisis.

Por otra parte, las acciones de *detección, vigilancia e inspección*, son muy importantes y están íntimamente relacionadas con la mejor *formación de los profesionales*, en especial, aquellos que intervienen en asuntos relativos a la discapacidad y que pueden ver el fenómeno de la violencia de género como algo ajeno a su ámbito de actuación. Así, debemos subrayar que estas funciones de las administraciones deben centrarse en la vigilancia y prevención de posibles sucesos de violencia de género, pero también, tienen que ordenar toda una serie de servicios para que el cuidador pueda liberarse de la sobrecarga física y moral que supone atender a una persona con gran discapacidad y/o dependiente, todo ello a través de cursos de formación y programas de respiro. Con un adecuado seguimiento e interacción con los familiares, los profesionales deben ser capaces de diferenciar entre procesos propios de violencia de género, sustentado en los elementos básicos de la misma, y lo que sería un estrés del cuidador que deriva en malos tratos o un servicio de atención informal deficiente, que con las medidas preventivas adecuadas, podría haberse encauzado.

Igualmente, sería conveniente regular el establecimiento en los ámbitos curriculares concretos de la discapacidad, tanto de formación reglada como no reglada, un área especializada de los profesionales y cuidadores en materia de violencia de género. Pero del mismo modo, esta formación e información también tendría que hacerse extensiva a los propios discapacitados, hombres y mujeres, a través de los ciclos formativos donde participan, puesto que en la práctica se detectan importantes lagunas en cuestiones básicas de derechos fundamentales de la persona o las bases mínimas sobre las que debe asentarse una relación de pareja. El déficit educativo que poseen algunas concretas discapacidades, hace que esos programas sean un cauce adecuado para introducir una cultura educativa basada en principios democráticos y de respeto.

Por último, la situación de crisis actual y la limitación de determinados recursos sociales, tiene que ayudar para la reinención de nuevos cauces colaborativos entre las distintas instituciones. De ese modo, en el caso de mujeres con discapacidad intelectual o enfermedad mental, junto con los servicios especializados que se le pueden proporcionar como víctima de violencia de género, sería interesante utilizar el resto de centros vinculados con la discapacidad para dar respuesta a sus demandas.

4. Información y accesibilidad.

Cuando la víctima recibe una *información* completa y adecuada a sus características, es más fácil que pueda tomar conciencia sobre su situación y discrimine respecto de la conveniencia de romper con el ciclo de la violencia.

La información debe ser *accesible* para todas las mujeres, y en el caso de las mujeres con diversidad funcional, siempre se debe tener presente la heterogeneidad de su colectivo. Atender a las discapacidades más severas, como las intelectuales y/o enfermedades mentales, incorporando la figura del facilitador en las actuaciones policiales o judiciales, parece que puede convertirse en una necesaria realidad en los próximos años.

5. Intervención policial y protección jurídica en el ámbito de la discapacidad.

La especialización de todos los agentes que intervienen en procesos de violencia de género es básica, más aún cuando estamos hablando de la policía o los profesionales del derecho. En el supuesto de mujeres con discapacidad es preciso mejorar las técnicas de entrevista y comunicación con la víctima, así como llevar a cabo una adecuada y completa recopilación de

pruebas, informes y entrevistas con familiares o profesionales, conociendo qué es la discapacidad y discriminando en aquellos casos donde su actuación requiere de refuerzos internos y/o externos a la propia policía.

Además, la bis atractiva con la que se ha dotado a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer debe ampliarse, incluyendo los posibles procesos administrativos sobre discapacidad, dependencia, tutela o la designación como cuidador de la posible víctima. Se trata de afrontar nuevos retos que pueden ir surgiendo en relación a estas mujeres y su situación personal.

En el ámbito de la protección jurídica, también es necesario revisar las críticas que se realizan al uso del juicio rápido en supuestos de violencia de género a mujeres con diversidad funcional. Aquí, igual que hemos indicado en otros ámbitos, jueces, fiscales y abogados deben estar debidamente formados para detectar estas situaciones, siendo capaces de reconducirlas por la vía más adecuada para salvaguardar los derechos de la víctima.

Por último, las reformas operadas en el uso de la prueba preconstituida, ampliándola a personas con discapacidades especialmente vulnerables, redundarán en un procedimiento más

acordes a las necesidades de este colectivo, todo ello para evitar una segunda victimización.

En resumen, toda esta considerable producción teórica y legislativa no hace sino remarcar el interés y la importancia que está adquiriendo el análisis de la violencia de género, y específicamente, en relación a las mujeres con discapacidad. Pero nuestro estudio también ha querido ir un poco más allá de su propio título, dejando ver que existe la necesidad de profundizar en el concepto de igualdad, proponiendo política de discriminación positiva que atiendan a la especial vulnerabilidad de algunas mujeres. Es decir, las discapacidades intelectuales o las enfermedades mentales exigen un esfuerzo mayor en todos estos aspectos que hemos remarcado. Estamos ante víctimas que incluso socialmente no se les reconoce su capacidad para sentir, amar o tener una vida plena. Desde la humildad de este trabajo, queremos haber contribuido en el descubrimiento de ese nuevo panorama de posibilidades que se está abriendo ante nosotros, donde se deben superar viejas barreras, implementando en el Estado, en las entidades y en la ciudadanía un nuevo concepto de convivencia humana basado en la igualdad, el respeto a lo diverso y la libertad.

ANEXOS

Anexo I

Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud

La CIF tiene dos partes, cada una con dos componentes:

- Parte 1. Funcionamiento y Discapacidad.
 - (a) Funcionamiento y Estructuras Corporales
 - (b) Actividades y Participación
- Parte 2. Factores Contextuales.
 - (c) Factores Ambientales
 - (d) Factores Personales

Cada uno de estos componentes puede ser expresado tanto en términos positivos como negativos, y además, contienen varios dominios y en cada dominio hay categorías que son las unidades de clasificación. Los dominios se agrupan teniendo en cuenta sus características comunes (como su origen, tipo o similitud) y se ordenan desde una perspectiva lógica.

Todos los componentes de la presente clasificación CIF (Funciones y Estructuras Corporales, Actividades y

Participación, y Factores Ambientales) se cuantifican utilizando la misma escala genérica:

0 NO hay problema 0-4%	(ninguno, insignificante ...)
1 Problema LIGERO 5-24%	(poco, escaso ...)
2 Problema MODERADO 25-49%	(medio, regular ...)
3 Problema GRAVE 50-95%	(mucho, extremo ...)
4 Problema COMPLETO 96-100%	(total ...)

Anexo II

Población mayor, según necesidad de ayuda para las actividades de la vida diaria por edad y sexo, 2006

	Total (n)	No necesitan ayuda	Necesitan ayuda
AMBOS SEXOS			
Total	2.390	68,1%	31,9%
65 – 74	1.489	83,1%	16,9%
75 – 84	820	59,4%	40,6%
85 y más	80	24,0%	76,0%
VARONES			
Total	1.181	79,8%	20,2%
65 – 74	716	90,0%	10,0%
75 – 84	416	72,0%	28,0%
85 y más	49	46,1%	53,9%
MUJERES			
Total	1.209	59,6%	40,4%
65 – 74	773	77,7%	22,3%
75 – 84	404	50,4%	49,6%
85 y más	31	13,7%	86,3%

Fuente: Observatorio de Mayores-IMSERSO, *Encuesta sobre Condiciones de Vida de los Mayores*, 2006.

Personas con alguna discapacidad o limitación por grupos de edad y sexo

	Personas con alguna discapacidad o limitación (miles)			Tasas por mil		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
TOTAL años	3.847,9	1.547,3	2.300,5	85,5	69,5	101,0
0 a 5	60,4	36,4	24,0	21,5	25,2	17,6
6 a 16	85,5	55,6	30,0	18,3	23,1	13,2
17 a 24	67,8	41,6	26,2	16,2	19,5	12,9
25 a 34	168,7	98,8	69,8	22,0	24,9	18,9
35 a 44	286,1	149,1	137,0	38,6	39,3	37,8
45 a 54	406,0	181,9	224,1	66,7	60,0	73,2
55 a 64	545,8	227,1	318,7	113,3	97,1	128,6
65 a 69	292,8	124,2	168,6	155,8	139,9	169,9
70 a 74	405,1	147,5	257,6	218,4	175,9	253,6
75 a 79	503,8	183,2	320,6	308,9	262,8	343,3
80 a 84	482,6	148,6	333,9	426,5	336,2	484,5
85 a 89	339,8	103,2	236,6	574,5	505,8	610,7
90 ...	203,4	50,0	153,4	751,5	668,1	783,4

Fuente: INE: INEBASE: Avance de resultados de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD) 2008.

Anexo III

Datos denuncias recibidas en el año 2014.

Total denuncias	Presentada directamente por víctima	Presentada directamente por familia	Atestado			Parte de lesiones	Servicios asistencia-terceros
			Denuncia víctima	Denuncia familia	Intervención policial		
126.742	9.769	651	78.758	1.421	18.984	15.029	2.130
	7,71%	0,51%	62,14%	1,12%	14,98%	11,86%	1,68%

Nacionalidad mujeres que denuncian

	Españolas	87.081
69%		
	Extranjeras	39.659
31%		

Fuente: Consejo General del Poder Judicial 2014

Anexo IV

Órdenes de protección solicitadas y acordadas en el año 2014.

Órdenes de Protección	Mujeres españolas	Mujeres extranjeras	Mujeres mayores de edad	Mujeres menores de edad	Acordadas	Ratio órdenes/ denuncias
33.167	23.357	9.810	32.192	975	18.775	26%
	70%	30%	97%	3%	57%	

Fuente: Consejo General del Poder Judicial 2014.

Anexo V

Medidas penales derivadas de órdenes de protección y de otras medidas cautelares.

Medidas Penales	Privativas de libertad	Salida del domicilio	Orden de alejamiento	Prohibición de comunicación	Suspensión Tenencia y uso armas	Prohibición volver al lugar
OP	795	2.468	16.918	16.798	3.559	2.217
MC	568	1.021	5.182	4.930	926	1.229

Fuente: Consejo General del Poder Judicial 2014.

Medidas civiles derivadas de órdenes de protección y de otras medidas cautelares.

Medidas Penales	Atribución de la vivienda	Permuta vivienda	Suspensión régimen de visitas	Suspensión potestad
OP	3.972	64	565	56
MC	275	1	58	6
Medidas Penales		Suspensión Guardia y Custodia	Prestación de alimentos	Protección del menor en peligro
OP		1.078	4.703	240
MC		55	263	35

Fuente: Consejo General del Poder Judicial 2014.

Anexo VI

Víctimas mortales por violencia de género

Año	Número de víctimas mortales
Año 2003	71
Año 2004	72
Año 2005	57
Año 2006	69
Año 2007	71
Año 2008	76
Año 2009	56
Año 2010	73
Año 2011	61
Año 2012	52
Año 2013	54
Año 2014	54

Fuente: Portal Estadístico. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género 2014.

Anexo VII

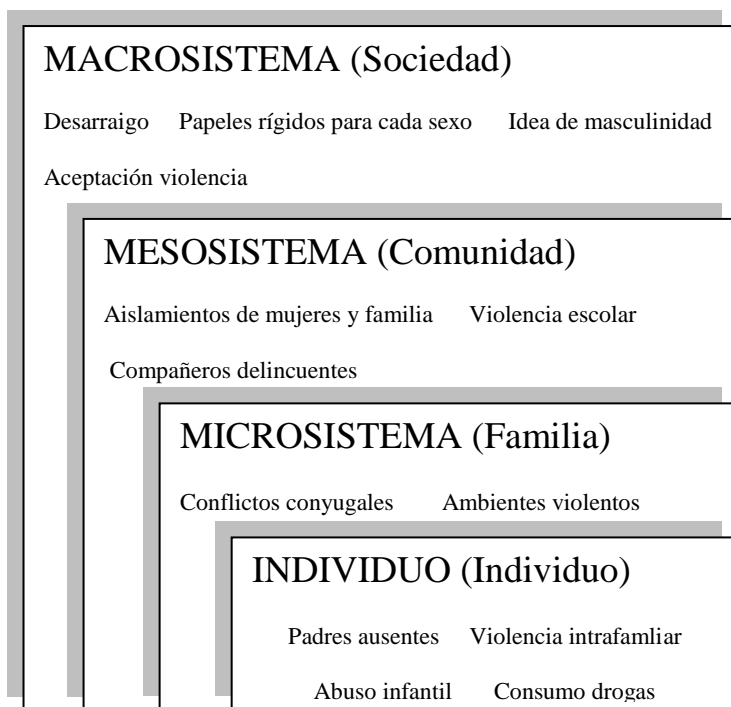
Prevalencia de las diversas formas de violencia por parte de la evaluación de las mujeres de su salud y la discapacidad (%)

	No discapacitada	Algún tipo de discapacidad, problema de salud o limitación en las actividades cotidianas
Cualquier violencia física o sexual por parte de cualquier pareja (actual o anterior) desde la edad de 15 años.	19%	34%
Violencia psicológica por cualquier pareja (actual o anterior) desde la edad de 15 años.	41%	54%
Cualquier violencia física o sexual por no parejas desde la edad de 15 años.	20%	31%
Cualquier acoso sexual desde la edad de 15 años.	54%	61%
Cualquier acoso desde la edad de 15 años.	17%	26%
Cualquier violencia física, sexual o psicológica antes de cumplir la edad de 15 años.	33%	46%

Fuente: Macroencuesta - European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2014.

Anexo VIII

Representación gráfica de las características principales de cada nivel en el ecosistema relacional y de los concomitantes factores de riesgos.



Anexo IX

Escala de predicción de riesgo de violencia grave contra la pareja (EPV-R)

I. Datos personales	Valoración
1. Procedencia extranjera del agresor o de la víctima	0 o 1
II. Situación de la relación de pareja	Valoración
2. Separación reciente o en trámites de separación	0 o 1
3. Acoso reciente a la víctima o quebrantamiento de la orden de alejamiento	0 o 2
III. Tipo de violencia	Valoración
4. Existencia de violencia física susceptible de causar lesiones	0 o 2
5. Violencia física en presencia de los hijos u otros familiares	0 o 2
6. Aumento de la frecuencia y de la gravedad de los incidentes violentos en el último mes	0 o 3
7. Amenazas graves o de muerte en el último mes	0 o 3
8. Amenazas con objetos peligrosos o con armas de cualquier tipo	0 o 3
9. Intención clara de causar lesiones graves o muy graves	0 o 3
10. Agresiones sexuales en la relación de pareja	0 o 2
IV. Perfil del agresor	Valoración
11. Celos muy intensos o conductas controladoras sobre la pareja	0 o 3
12. Historial de conductas violentas con una pareja anterior	0 o 2
13. Historial de conductas violentas con otras personas (amigos, compañeros de trabajo, etc.)	0 o 3
14. Consumo abusivo de alcohol y/o drogas	0 o 3
15. Antecedentes de enfermedad mental con abandono de tratamientos psiquiátricos o psicológicos	0 o 1
16. Conductas de crueldad, de desprecio a la víctima y de falta de arrepentimiento	0 o 3
17. Justificación de las conductas violentas por su propio estado (alcohol, drogas, estrés) o por la provocación de la víctima	0 o 3
V. Vulnerabilidad de la víctima	Valoración
18. Percepción de la víctima de peligro de muerte en el último mes	0 o 3
19. Intentos de retirar denuncias previas o de echarse atrás en la decisión de abandonar o denunciar al agresor	0 o 3
20. Vulnerabilidad de la víctima por razón de enfermedad, soledad o dependencia	0 o 2
VALORACIÓN DEL RIESGO DE VIOLENCIA GRAVE	
Bajo (0-9)	Moderado (10-23)
Alto (24-48)	

Anexo X

Modelo de solicitud de orden de protección

FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

MODELO DE SOLICITUD DE ORDEN DE PROTECCIÓN

FECHA:

HORA:

ORGANISMO RECEPTOR DE LA SOLICITUD

Nombre del organismo:

Dirección:

Teléfono:

Fax:

Correo electrónico:

Localidad:

Persona que recibe la solicitud (nombre o número de carnet profesional):

ASISTENCIA JURÍDICA

¿Tiene Ud. abogado/a que le asista? Sí No

En caso negativo, ¿desea contactar con el servicio de asistencia jurídica del Colegio de Abogados para recibir asesoramiento jurídico? Sí No

VICTIMA

Apellidos:

Nombre:

Lugar /Fecha Nacimiento:

Nacionalidad:

Sexo:

Nombre del padre:

Nombre de la madre:

Domicilio¹:

¿Desea que permanezca en secreto?

¹ En caso de que la víctima manifieste su deseo de abandonar el domicilio familiar, no se deberá hacer constar el nuevo domicilio al que se traslade, debiendo indicarse el domicilio actual en el que reside. Asimismo, el domicilio no debe ser necesariamente el propio, sino que puede ser cualquier otro que garantice que la persona pueda ser citada ante la Policía o ante el Juzgado.

Teléfonos contacto ² :	
¿Desea que permanezca en secreto?	
D.N.I. nº	N.I.E. nº ó Pasaporte nº

SOLICITANTE QUE NO SEA VÍCTIMA

Apellidos:		Nombre:
Lugar /Fecha Nacimiento:		Nacionalidad:
Sexo:		
Nombre del padre:	Nombre de la madre:	
Domicilio:		
Teléfonos contacto:		
D.N.I. nº	N.I.E. nº ó Pasaporte nº	
Relación que le une con la víctima:		

PERSONA DENUNCIADA

Apellidos:		Nombre:
Lugar /Fecha Nacimiento:		Nacionalidad:
Sexo:		
Nombre del padre:	Nombre de la madre:	
Domicilio conocido o posible:		
Domicilio del centro de trabajo:		
Teléfonos contacto conocidos o posibles		
Teléfono del centro de trabajo:		
D.N.I. nº	N.I.E. nº ó Pasaporte nº	

RELACIÓN VÍCTIMA- PERSONA DENUNCIADA

¿Ha denunciado con anterioridad a la misma persona?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
En caso afirmativo, indique el número de denuncias:		

² El teléfono no debe ser necesariamente el propio, sino que puede ser cualquier otro que garantice que la persona pueda ser citada ante la Policía o ante el Juzgado.

¿Sabe si dicha persona tiene algún procedimiento judicial abierto por delito o falta? Sí No

En caso afirmativo, indique, si lo conoce, el o los Juzgados que han intervenido y el número de procedimiento.

¿Qué relación de parentesco u otra tiene con la persona denunciada?

SITUACION FAMILIAR

PERSONAS QUE CONVIVEN EN EL DOMICILIO

<u>Nombre y apellidos</u>	<u>Fecha Nacimiento</u>	<u>Relación de parentesco</u>

DESCRIPCIÓN DE HECHOS DENUNCIADOS QUE FUNDAMENTAN LA ORDEN DE PROTECCIÓN

(Relación detallada y circunstanciada de los hechos)

Hechos y motivos por los que solicita la Orden de Protección³.

Ultimo hecho que fundamenta la solicitud

³ En caso de que la solicitud de orden de protección se presente ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, este apartado podrá ser sustituido por la toma de declaración de la persona denunciante en el seno del atestado.

¿Qué actos violentos han ocurrido con anterioridad, hayan sido o no denunciados, contra personas (víctima, familiares, menores u otras personas) o cosas?

¿Alguno ha tenido lugar en presencia de menores?

¿Existe alguna situación de riesgo para los menores, incluida la posibilidad de sustracción de sus hijos o hijas?

¿Tiene el agresor armas en casa o tiene acceso a las mismas por motivos de trabajo u otros?

¿Existen testigos de los hechos? (En caso afirmativo, indicar nombre, domicilio y teléfono).

¿Y otras pruebas que puedan corroborar sus manifestaciones? (Así, por ejemplo, muebles rotos, líneas de teléfono cortadas, objetos destrozados, mensajes grabados en contestadores de teléfono, mensajes en móviles, cartas, fotografías, documentos ...)

¿En qué localidad han ocurrido los hechos?

ATENCIÓN MÉDICA

¿Ha sido lesionado/a o maltratado/a psicológicamente?

¿Ha sido asistido/a en algún Centro Médico? Sí No

¿Aporta la víctima parte facultativo u otros informes médicos o psicológicos?⁴ Sí No

En caso de no aportarlo, indicar centro médico y fecha de la asistencia, si ésta se ha producido.

⁴ En caso afirmativo, únase una copia del parte como anejo de esta solicitud

MEDIDAS QUE SE SOLICITAN:

MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN PENAL

- En caso de convivencia en el mismo domicilio de la persona denunciada ¿quiere continuar en el mencionado domicilio con sus hijos o hijas, si los/as hubiere?
Sí No
- ¿Quiere que la persona denunciada lo abandone para garantizar su seguridad?
Sí No
- ¿Quiere que se prohíba a la persona denunciada acercársele? Sí No
¿Y a sus hijos o hijas? Sí No
- ¿Desea que se prohíba a la persona denunciada que se comunique con Vd?
Sí No
¿Y con sus hijos o hijas? Sí No

MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁCTER CIVIL⁵

- ¿Solicita la atribución provisional del uso de la vivienda familiar?:
Sí No
- Régimen provisional de custodia, visitas, comunicación y estancia de los hijos o de las hijas.
¿Tiene hijos o hijas menores comunes? Sí No
En caso afirmativo, indique número y edades.

¿Desea mantener la custodia de sus hijos o hijas? Sí No

¿Desea que su cónyuge/ pareja tenga establecido un régimen de visitas en relación con sus hijos o hijas? Sí No
- Régimen provisional de prestación de alimentos.
¿Interesa el abono de alguna pensión con cargo a su cónyuge / pareja para Vd. y/o sus hijos o hijas? Sí No

⁵ Estas medidas civiles solamente pueden ser solicitadas por la víctima o su representante legal, o bien por el Ministerio Fiscal cuando existan hijos menores o incapaces y precisen para su establecimiento su petición expresa.

En caso afirmativo, ¿a favor de quiénes?

Si la anterior respuesta es afirmativa, ¿en que cuantía valora las necesidades básicas de los/as precisados/as de dicha pensión?

. En caso de riesgo de sustracción de menores ¿quiere que se adopte alguna medida cautelar al respecto?

OTRAS MEDIDAS ¿necesita obtener algún tipo de ayuda asistencial o social?

. ¿Tiene la víctima un trabajo remunerado?
Sí No

En caso afirmativo, indique la cantidad mensual aproximada que percibe, si la conoce.

. ¿Trabaja la persona denunciada?
Sí No

En caso afirmativo, indique la cantidad mensual aproximada que percibe, si la conoce.

. ¿Existen otros ingresos económicos en la familia?
Sí No

En caso afirmativo, indique la cantidad mensual aproximada, si la conoce.

**SI LO DESEA, PUEDE SER ATENDIDA EN EL SERVICIO PÚBLICO DE
TELEASISTENCIA MÓVIL PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE
GÉNERO: TELÉFONOS DE INFORMACIÓN 900.22.22.92 Y 96.369.50.37**

JUZGADO AL QUE SE REMITE LA SOLICITUD:

A RELLENAR POR EL ORGANISMO EN EL QUE SE PRESENTA LA SOLICITUD

(Firma del o de la solicitante)

Comisión de Seguimiento de la implantación de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica.

INSTRUCCIONES BÁSICAS

- 1. No resulta imprescindible contestar todas las preguntas, aunque sí es importante hacerlo.**
- 2. Una vez cumplimentada esta solicitud, debe entregarse una copia a la persona solicitante. El original debe ser remitido al Juzgado de guardia de la localidad o, en su caso, al Juzgado de Violencia sobre la Mujer, quedando otra copia en el organismo que recibe la solicitud.**
- 3. Si la víctima aporta parte médico, denuncias anteriores u otros documentos de interés, serán unidos como anejos de la solicitud,**

BIBLIOGRAFÍA

Achotegui Loizate, Joseba. “Estrés límite y salud mental: El Síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises)”. *Revista Norte de salud mental de la Sociedad Española de Neuropsiquiatría*. Vol. V, n.º 21. 2005.

Aguado Díaz, Antonio León. *Historia de las deficiencias*. Escuela Libre Editorial. Fundación Once: 1995.

Águeda Rodríguez, Ricardo Miguel. *Aspectos civiles de la Ley Integral de Violencia de Género*. Hispalex: 2012.

Alcántara Barbany, Felisa y otros. *Manual buenas prácticas del Ministerio Fiscal en la protección a las personas con discapacidad*. Fundación Aequitas del Consejo General del Notariado y Fiscalía General del Estado: 2011.

Alemay Carraso, Alberto y otros. *Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual*. Fundación Carmen Pardo-Valcarce y Guardia Civil. Editorial Fundación Carmen Pardo-Valcarce: 2012.

Alonso López, Fernando. “Algo más que suprimir barreras”. *Revista de traductología*, n.º 11: 2007.

Alonso Olea, Manuel. *Instituciones de Seguridad Social*. Civitas: 2002.

Andrés Pueyo, Antonio y otros. “Valoración del riesgo de violencia contra la pareja por medio de la SARA”. Revista *Papeles del Psicólogo*, Vol. 29(1): 2008.

Aránguez Sánchez, Carlos. “El delito de maltrato doméstico y de género del artículo 153 CP”. Alonso Álamo, Mercedes y Aránguez Sánchez, Carlos. *Estudios penales en homenaje al profesor Cobo del Rosal*. Dykinson: 2006.

Barrére Unzueta, M^a Ángeles. “La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas”. R.V.A.F. núm. 87-88: 2010.

Cabrera Mercado, Rafael y Carazo Liébana, María José. *Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género*. Ministerio de Igualdad: 2010.

Cano Mata, Antonio. *El derecho a la tutela judicial efectiva en la doctrina del Tribunal Constitucional*. Editorial Revista de Derecho Privado: 1984.

Cano-Maíllo Rey, Pedro-Vicente (dir.). *Los juicios rápidos. Orden de protección: análisis y balance*. Centro de

documentación judicial del Consejo General del Poder Judicial: 2005.

CERMI. *Derechos Humanos y Discapacidad. Informe España 2011*. Ediciones Cinca: 2012.

CERMI. *Estudio analítico sobre violencia contra las mujeres y las niñas y la discapacidad (A/HRC/RES/17/10)*: 2011.

CERMI. *Las personas con discapacidad frente a las tecnologías de la información y las comunicaciones en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Auna fundación: 2008.

Comas D'Argemir, Montserrat. *Violencia de género: Perspectiva multidisciplinar y práctica forense*. Thomson – Aranzadi: 2007.

Crenshaw, Kimberle. “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color”. *Stanford Law Review*, 43 (6): 1991.

Cuenca Gómez, Patricia. *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Español*. Dykinson: 2010.

Cuenca Gómez, Patricia. *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*. Editorial Cuadernos Democracia y Derechos Humanos: 2012.

Cueto Moreno, Cristina. “La Orden Europea de Protección. Su transposición en el proyecto de ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*: 2014.

De Asís Roig, Rafael. *Sobre discapacidad y derechos*. Dykinson – Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho: 2013.

De Hoyos Sancho, Montserrat. *Tutela jurisdiccional frente a la violencia de género*. Editorial Lex Nova: 2009.

De Lorenzo García, Rafael y Pérez Bueno, Luis Cayo. *Tratado sobre Discapacidad*. Thomson-Aranzadi: 2007.

Del Mar Esquembre, María. “Una Constitución de todas y todos. La reforma constitucional desde una perspectiva de género”. *Gaceta Sindical CC.OO. – Reflexiones y debate*, número 23: 2014.

Del Pozo Pérez, María. “El derecho procesal español ante la violencia de género: especial referencia a las últimas reformas”. *Revista Electrónica de Ciencias Jurídicas*: 2008.

Díaz Velázquez, Eduardo y otros. *Las personas inmigrantes con discapacidad en España*. Documentos del Observatorio permanente de la inmigración. 2008.

Domínguez Salinas, Carmen. “La violencia contra la mujer con discapacidad”. Domínguez Salinas, Carmen y otros. *Mujer y discapacidad: un análisis pendiente*. Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias: 2002.

Echeburúa Odriozola, Enrique y otros. “Trastornos mentales como factor de riesgo de victimización violenta”. *Revista Behavioral Psychology*. Vol. 19, n.º 2: 2011.

Elósegui Itxaso, María. “Los principios rectores de la Ley Orgánica contra la violencia de género”. Rivas Vallejo, M^a Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. (coordinadores). *Violencia de género. Perspectiva Multidisciplinar y práctica forense*. Editorial Thomson-Aranzadi: 2007.

Escobar Gómez, Guillermo (dir.). *Personas con discapacidad*. Trama editorial. Federación Iberoamericana de Ombudsman: 2010.

Espín Templado, Eduardo. *Derecho Constitucional*, volumen I. Tirant lo Blanch: 1994.

Fernández Liesa, Carlos R Fernández Liesa, Carlos R. *La protección internacional de las personas con discapacidad*. Coedición Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado: 2007.

Freixes Sanjuán, Teresa y Sevilla Merino, Julia. *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*. Instituto Nacional de Administración Pública: 2005.

Freixes Sanjuán, Teresa. “La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europea de Derechos Humanos”. Pastor Gosálbez, M^a Inmaculada y otras (coord.). *Integración europea y género*. Tecnos: 2014.

Gallardo Rayado, Ana (coord.). *Accesibilidad Cognitiva. Guía de recomendaciones*. Colección Feaps Madrid: 2014.

Ganzenmüller Roig, Carlos y Escuerdo Moratall, José Francisco. *Discapacidad y Derecho, Tratamiento jurídico y sociológico*. Bosch: 2005.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Thomson-Civitas: 2008.

García de Enterría, Eduardo. *Estudios sobre autonomías territoriales*. Civitas: 1990.

García de los Reyes, Carmen Caridad. “Violencia contra las mujeres con discapacidad: Marco normativo nacional e internacional”. Aguirre Zamorano, Pío (dir.). *Mujer, discapacidad y violencia*. Consejo General del Poder Judicial: 2013.

García Garnica, M^a del Carmen. *Estudios sobre dependencia y discapacidad*. Editorial Thomson Reuters-Aranzadi: 2011.

García Herrera, Miguel Ángel. “Veinticinco años de derechos sociales en la experiencia constitucional española”. *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59: 2003-2004.

García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial: 2005.

García Trevijano, Ernesto y Moret Millás, Vicente. *Sinopsis artículo 103 de la Constitución Española*. Congreso de los Diputados: Actualizado 2011.

Garrido Pérez, Eva. “El tratamiento comunitario de la discapacidad desde su consideración como una anomalía social a la noción del derecho a la igualdad de oportunidades”. *Temas Laborales*, núm. 59: 2001.

Goig Martínez, Juan Manuel. “El fundamento de los derechos en la Constitución Española. Especial consideración al tratamiento de la igualdad y la igualdad de género”. Fernández Santiago, Pedro y otros. *Violencia de género e igualdad*. Editorial Universitas: 2014.

González Álvarez, José Luis y otros. “Propuesta de protocolo para la conducción de la prueba preconstituida en víctimas especialmente vulnerables”. *Papeles de Psicólogo*. Vol. 34 (3): 2013.

Gómez Colomer, Juan Luis. “Tutela procesal frente a hechos de violencia de género”. *Universitat Jaume I – Col·lecció “Estudis jurídics”* núm. 13: 2007.

Guía práctica de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Observatorio contra la violencia doméstica y de género: 2005.

Huete García, Agustín y Díaz Velázquez, Eduardo. *Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España*. Ediciones Cinca: 2008.

Iglesias García, María Teresa y otros. *Violencia y mujer con discapacidad, Proyecto METIS, iniciativa DAPHNE de la Unión Europea*. Narón, Asociación de Iniciativas y Estudios Sociales (AES): 1998.

Jiménez Lara, Antonio y Huete García, Agustín. *Las discapacidades en España: datos estadísticos. Aproximación desde la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999*. Real Patronato sobre Discapacidad: 2003.

Kahale Carrillo, Djamil Tony. *La violencia de género en el contenido de los Estatutos de Autonomía*. Dykinson: 2010.

Lloria García, Paz. “Las propuestas de regulación de la interrupción voluntaria del embarazo”. *Revista General de Derecho Penal*, n.º 11: 2009.

Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke. *La “interseccionalidad” del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea*. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23: 2010.

Lombardo, Emanuela. “El mainstreaming de género en la Unión Europea”. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. vol. 10-15: 2003.

López González, María. Discapacidad y género. “Estudio etnográfico sobre mujeres discapacitadas”. *Revista Inter-universitaria Educación y diversidad*, núm. 1: 2007.

López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Tirant lo Blanch: 2007.

López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Tirant lo Blanch: 2003.

López Méndez, Irene (coord.). *Género y políticas de cohesión social: conceptos y experiencias de transversalización*. FIIAPP: 2007.

López-Mendel Báscones, Jesús. “Límites jurídicos a los recortes del Estado del Bienestar”. Consejo General de la Abogacía:
<http://www.abogacia.es/2014/02/27/limites-juridicos-a-los-recortes-del-estado-del-bienestar>.

Manual para la perspectiva de género. Comisión Europea: 2008.

Maoño, Cristina y Vázquez, Norma. “Derechos sexuales y reproductivos”, Pérez de Armiño, Karlos (coord.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.* Icara y Hegoa: 2001.

Marina Sanz-Díez de Ulzurrun Lluch. *La orden europea de protección de víctimas de delitos. Análisis de la Directiva 2011/99/UE:* 2014.

Martín Cano, María del Carmen. “Ley de Dependencia: una mirada con perspectiva de género”. *Documentos de Trabajo Social*, núm. 48: 2010.

Martínez García, Elena y otros. *Esquemas sobre procesos por violencia de género.* Tirant lo Blanch: 2011.

Martínez García, Elena. “La protección cautelar penal de las víctimas de violencia de género”. Villacampa Estiarte, Carolina (coord.). *Violencia de género y sistema de justicia penal.* Universitat de Lleida: 2008.

Martínez García, Elena. *La Orden de Protección Europea. La protección de víctimas de violencia de género y*

cooperación judicial penal en Europa. Tirant lo Blanch: 2015.

Martínez García, Elena. *La tutela judicial de la violencia de género*. Iustel: 2008.

Martínez García, Elena. “Protocolo sobre la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Gómez Villora, José María (coord.). *Protocolos sobre violencia de género*. Tirant lo Blanch: 2009.

Mayordomo Rodrigo, Virginia. *La violencia contra la mujer. Un estudio de derecho comparado*. Editorial Dilex: 2005.

McCall, Leslie. “The Complexity of Intersectionality”. *Journal of Women, Culture and Society*, nº 3: 2005.

Mestre i Mestre, Ruth M. “Derechos sexuales y derechos reproductivos”, Fabregat Monfort, Gemma, *Mujer y Derecho. Jornadas de igualdad de la Facultad de Derecho – Universitat de València*. Tirant lo Blanch: 2011.

Monereo Pérez, José Luis y Triguero Martínez, Luis Ángel. *La víctima de violencia de género y su modelo de protección social*. Tirant lo Blanch: 2008.

Monereo Pérez, José Luis. *Manual de derecho de la dependencia*. Tecnos: 2010.

Morcillo-Martínez, Juana María. “Discapacidad intelectual y violencia de género en mujeres migrantes: la multidiscriminación”. *Portularia*, vol. XII, n.º 2: 2012.

Muñoz Conde, Francisco. “Violencia familiar y de género en la ley orgánica 1/2004”. Nuñez Castaño, Elena (coord.). *Estudios sobre la tutela penal de la violencia de género*. Tirant lo Blanch: 2009.

Oubiña Barbolla, Sabela. “La Orden Europea de Protección: realidad o ilusión”. Castillejo Manzanares, Raquel (dir.). *Violencia de género, justicia restaurativa y mediación*. Editorial La Ley: 2011.

Palacios, Agustina (coord.). “Igual reconocimiento como persona ante la ley y acceso efectivo a la justicia”. Peláez Narváez, Ana y Villarino Villarino, Pilar (dir.). *La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad*. Grupo Editorial Cinca: 2012.

Peris Cancio, José Alfredo. “El matrimonio y la familia en la actual situación cultural, social y jurídica española”. Reig

Plá, Juan. *Preparación al Matrimonio Cristiano*. Editorial EDICE-Conferencia Episcopal Española: 2001.

Picó López, Josep. *Los límites de la socialdemocracia europea*. Siglo XXI de España Editores, S.A: 1992.

Ponce Solé, Juli. *El Derecho y la (i)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Monografías: 2013.

Recio Zapata, María y otros. “La figura del facilitador en la investigación policial y judicial con víctimas con discapacidad intelectual”. Siglo Cero – Revista Española sobre discapacidad intelectual. Vol 43 (3). Núm. 243: 2012.

Recover Balboa, Torcuato y De Araoz Sánchez-Dopico, Inés (coord.). *Las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo ante el proceso penal*. Feaps y Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad: 2014.

Rey Martínez, F. “Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género”. Teoría y realidad constitucional, n.º 14: 2004.

Rivas Vallejo, M^a Pilar y Barrios Baudor, Guillermo L. (directores). *Violencia de Género: Perspectiva Multidisciplinar y Práctica Forense*. Thomson-Aranzadi: 2007.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel. *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer. 2000.

Román Martín, Laura y Oliveras Jané, Neus. “La protección a las víctimas de violencia de género en la Unión Europea: En especial, la Orden Europea de Protección”. Pastor Gosálbez, M^a Inmaculada y otras (coord.). *Integración europea y género*. Tecnos: 2014.

Rueda Martín, M.^a Ángeles. *La violencia sobre la mujer en su relación de pareja con un hombre*. Editorial Reus: 2012.

Santamarina Viccari, Cristina. “Mujer y discapacidad: una doble discriminación”. Domínguez Salinas, Carmen y otros. *Mujer y discapacidad: un análisis pendiente*. Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias: 2002.

Serrano Hoyo, Gregorio. *Sobre la inscripción de la orden de protección. Medidas civiles y/o penales y medidas de seguridad en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica*. Anuario de la

Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura,
vol. XXVI: 2008.

Shallat, Lezak. “Derecho de la vida”. Revista Mujer y Salud –
Santiago de Chile, n.º 3: 1993.

Sierra López, María del Valle. “La expresión “persona
especialmente vulnerable” en el ámbito de la violencia de
género, doméstica y asimilada”. Núñez Castaño, Elena
(coord.). *Estudios sobre la tutela penal de la violencia de
género*. Tirant lo Blanch: 2010.

Sobsey, Dick y Mansey, Sheila (1990). “The prevention of
sexual abuse of people with developmental disabilities”.
Developmental Disabilities Bulletin, nº 18: 1990.

Torres López, M^a Asunción. *La discapacidad en el derecho
administrativo*. Thomson Reuters-Civitas: 2012.

Tuset del Pino, Pedro. *La contratación de trabajadores con
discapacidad*. Aranzadi: 2000.

Valenciano Martínez-Orozco, Elena (ponente). *Informe sobre la
situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la
Unión Europea (2003/2109(INI))*. Comisión de Derechos

de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo, 24 de febrero de 2004.

Varela Menéndez, Nuria. *Feminismo para principiantes*. Ediciones B: 2013.

Ventura Franch, Asunción (dir.). *El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género. Estudio sistemático del título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género de acuerdo con la distribución territorial del Estado*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: 2005.

Vidagany Peláez, José Manuel. *Protocolos de actuación ante supuestos de violencia de género en personas dependientes*. Editorial Tirant lo Blanch: 2014.

Vidriales Fernández, Ruth y Araoz Sánchez-Dopico, Inés de. *Análisis de los desarrollos normativos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Ediciones Cinca: 2009.

Villacampa Estiarte, Carolina (coord.). *Violencia de género y sistema de justicia penal*. Universitat de Lleida: 2008.

Villaró Civit, Gisela y Galindo Arribas, Laura. “Discapacidad intelectual y violencia de género: programa integral de intervención”. *Acción Psicológica*. Vol. 9, n.º 1: 2012.

OTRO MATERIAL

Convenio de Colaboración suscrito entre la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con la finalidad de desarrollar actuaciones de información, prevención y concienciación en materia de violencia contra la mujer. Año 2013.

Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad – Gobierno de España. Año 2011.

Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual. Fundación Carmen Pardo-Valcarce – Guardia Civil – Fundación Mapfre. Año 2012.

Guía práctica de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Observatorio contra la violencia de género – Gobierno de España. Año 2005.

II Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2009. Ministerio de Igualdad – Gobierno de España. Año 2009.

Informe sobre Derechos Humanos y Discapacidad. CERMI.
Edic. Cinca. Colección Convención ONU, n.º 9: 2013.

Informe sobre Mujeres inmigrantes y violencia de género.
Federación de Mujeres Progresistas. Año 2007.

Informe Mundial sobre el Estatus de la Mujer. Naciones
Unidas. Año 1975.

Informe Mundial sobre la violencia y la salud: resumen.
Organización Mundial de la Salud. Año 2002.

*Informe percepción de la violencia de género en la adolescencia
y la juventud.* Delegación del Gobierno para la Violencia
de Género – Gobierno de España. Año 2015.

Informe sobre Derechos Humanos y Discapacidad 2011.
Comité Español de Representantes de Personas con
Discapacidad (CERMI). Año 2012.

Informe sobre el mainstreaming de género. UE. Año 1998.

Informe Violencia y la Mujer con Discapacidad. Unión
Europea. Año 1998.

Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – Gobierno de España. Año 2015.

Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género. Mº del Interior – Gob. de España. Año 2005.

Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas de alejamiento en materia de violencia de género. Ministerio de Justicia – Ministerio del Interior – Consejo General del Poder Judicial – Fiscalía General del Estado – Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Año 2013.

Protocolo de Actuación y Coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Abogados ante la Violencia de Género. Ministerio de Justicia – Gobierno de España. Año 2007.

Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica. Mº del Interior – Gob. de España. Año 2006.

Protocolo de coordinación entre los órdenes jurisdiccional penal y civil para la protección de las víctimas de violencia doméstica. Consejo General del Poder Judicial. Año 2005.

Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género. Observatorio contra la violencia de género – Gobierno de España. Año 2011.

Protocolo para la Implantación de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica. Consejo General del Poder Judicial. Año 2004.

Protocolo para la Valoración Policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer. Ministerio del Interior. Año 2007.

Protocolo sobre intervención del personal sanitario en la detección y prevención de la violencia de género. Ministerio de Sanidad – Gobierno de España. Año 2006.

Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Agencia Europea de Derechos Humanos (FRA). Año 2014.

FUENTES ESTADÍSTICAS

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

<http://fra.europa.eu/en>

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

<http://poderjudicial.es>

Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

<http://imserso.es>

Instituto Nacional de Estadística (INE).

<http://ine.es>

Portal Estadístico Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

<http://estadisticasviolenciagenero.msssi.gob.es>

ENLACES Y RECURSOS WEB

Boletín Oficial del Estado.

<http://boe.es>

Campaña mi voto cuenta 2015.

<http://www.mivotocuenta.es>

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi).

<http://www.Cermi.es>

Confederación Estatal de Personas Sordas.

<http://www.cnse.es>

Congreso de los Diputados. Constitución española.

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

Consejo General de la Abogacía Española.

<http://www.abogacia.es>

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

<http://poderjudicial.es>

Dialnet.

<http://dialnet.unirioja.es>

Diario Oficial de la Comunidad Valenciana.

<http://www.docv.gva.es>

Down España.

<http://www.sindromedown.net>

Editorial jurídica Tirant online

<http://www.tirantonline.com/tol>

EUR-Lex Acceso al derecho de la Unión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=es>

Federación de Organizaciones en favor de Personas con Discapacidad Intelectual.

<http://www.feaps.org>

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

<http://imserso.es>

Naciones Unidas.

<http://www.un.org/es>

Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

<https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/ObservatorioEstatal/home.htm>

Real Academia Española

<http://rae.es>

Revista de Derecho Constitucional Europeo.

<http://www.ugr.es/~redce/Welcome.htm>

Universidad Rey Juan Carlos.

<http://ciencia.urjc.es>. p. 7

Universitat de València. Grupo Investigador multidisciplinar en
Violencia de Género.

<http://www.uv.es/genero>

JURISPRUDENCIA

Objeto	Tribunal	Tipo resolución	Fecha
<i>Periculum in damnum</i> en la medida cautelar	AP de Barcelona	Auto n.º 263/2005	31/05/05
Medida cautela y principio de proporcionalidad	AP de Barcelona	Auto n.º 420/2005	15/03/05
<i>Periculum in damnum</i> en la medida cautelar	AP de Castellón	Auto n.º 57/2005	16/02/05
Medida cautela y principio de proporcionalidad	AP de Vizcaya	Sentencia n.º 857/2011	23/11/11
Vinculación del principio de igualdad	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 10/1981	6/03/81
Estado de derecho y orden de valores	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 103/1983	22/11/83
Tutela judicial efectiva	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 11/1982	29/03/82

Vinculación del principio de igualdad	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 114/1987	06/07/87
Principio de igualdad y actuación positiva	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 12/2008	29/01/08
Discriminación y trato diferencial	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 128/1987	16/07/87
Discriminación y trato diferencial	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 14/1985	01/02/85
Artículo 9 CE y sumisión de los poderes públicos	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 16/1982	28/04/82
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 167/1987	28/10/87
Actuación de los poderes públicos	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 18/1981	08/06/81
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 188/2001	20/09/01
Actuación de los poderes públicos	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 19/1988	16/02/88

Derecho detenido defensa letrada	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 199/2003	10/11/03
Principio de igualdad y actuación positiva	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 216/1991	14/11/91
Estado de derecho y orden de valores	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 25/1981	14/07/81
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 258/2007	12/12/07
Discriminación y trato diferencial	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 26/1987	27/02/87
Prueba preconstituida	Tribunal Constitucional	Sentencia 31/1981	27/07/81
Actuación de los poderes públicos	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 32/1985	06/03/85
Prueba preconstituida	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 32/1995	06/02/95
Estado de derecho y orden de valores	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 35/1987	18/03/87
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 37/1981	16/11/81

Principio de indefensión	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 4/1982	08/02/82
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 46/1984	28/03/84
Título I de la Constitución	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 53/1985	11/04/85
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 58/1987	19/05/88
Principio igualdad y actuación positiva	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 59/2008	14/05/08
<i>Periculum in mora</i>	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 62/1996	15/04/96
Discriminación y trato diferencial	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 75/1983	03/08/83
Distribución competencias	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 76/1983	05/08/83
Ámbito asistencia social	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 76/1986	09/06/86
Vinculación del principio de igualdad	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 8/1981	30/03/81

Estado de derecho y orden de valores	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 8/1983	18/02/83
Estado de derecho y orden de valores	Tribunal Constitucional	Sentencia n.º 8/1986	21/01/86
Prueba preconstituida	Tribunal Constitucional	Sentencia 105/2003	16/06/05
Prueba preconstituida	Tribunal de Justicia de las Com. Europeas	Sentencia 991/2003	03/07/03
Persona especialmente vulnerable	Tribunal Supremo	Sentencia 1222/2003	29/09/03
Persona especialmente vulnerable	Tribunal Supremo	Sentencia 14/2004	13/01/04
Quebrantamiento medida cautelar	Tribunal Supremo	Sentencia 1156/2005	26/09/05
Prueba preconstituida	Tribunal Supremo	Sentencia 332/2006	03/03/06
Prueba preconstituida	Tribunal Supremo	Sentencia 151/2007	28/02/07

Prueba preconstituida	Tribunal Supremo	Sentencia 174/2011	07/11/11
Prueba preconstituida	Tribunal Supremo	Sentencia 19/2013	09/01/13