

# LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

María MACÍAS JARA

**SUMARIO:** I. La violencia contra las mujeres. II. La necesidad de regular la violencia de género. Antecedentes legislativos en España. III. La Ley Orgánica 1/2004: objeto y contenido. IV. Aspectos jurídicos relevantes de la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género. Un apunte en torno a su constitucionalidad. V. Breves conclusiones.

## I. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Puede decirse que hasta la actual [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#) (en adelante, también LOVG o Ley Integral) no ha existido un concepto unívoco de la violencia contra las mujeres. No obstante, se han dado múltiples intentos, tanto en el plano internacional como en el ámbito nacional, de llegar a una noción de violencia contra las mujeres que no sólo incluyese la situación de poder físico, sino también la situación psicológica de inferioridad que las ha colocado en un lugar de subordinación social respecto de los hombres.

Así, por ejemplo, en 1993, la [Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer](#) la define, en sus artículos 1 y 2, como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. Lo interesante de esta definición es que, como señala el [II Informe sobre Derechos Humanos de las Mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán](#)<sup>1</sup>, se incluye tanto el maltrato físico (bofetadas, golpes, puñaladas, estrangulación, quemaduras, patadas, amenazas con arma) como las tradiciones nocivas para la mujer, como son la mutilación y la ablación genital femenina y la cesión hereditaria de la esposa. También se incluye en la definición el abuso sexual, entendido

---

<sup>1</sup> G. ESCOBAR ROCA, (Dir.), *II Informe sobre Derechos Humanos. Derechos de la Mujer*, Federación Iberoamericana de Ombudsmán, CICODE/Trama editorial, 2004, pp. 411 y ss.

como la práctica de relaciones sexuales forzadas o bajo amenaza o constreñida a realizarse con terceros y, asimismo, la violencia psicológica que implica la intimidación y el tormento hacia la víctima conllevando múltiples manifestaciones, desde la humillación verbal hasta la destitución en el cuidado de los hijos. Esta manifestación de la violencia constituye la destrucción de la autoestima de la víctima confinándola a un estado de dependencia y pánico respecto del agresor que paraliza sus acciones y la capacidad de actuar impidiéndolas salir de su situación a través de, por ejemplo, la pertinente denuncia. Es este estado de subordinación psicológica el que ha de disparar un concepto diferente de violencia cuando ésta es ejercida contra las mujeres. De ahí que haya surgido el término <violencia de género>.

En este sentido, es interesante observar cómo la [Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer](#) - adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 junio de 1994 en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos -, introduce en la definición de violencia la que “*basada en su género, cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”<sup>2</sup>. En el concepto de “género” - que no de sexo - se apoyan, a su vez, la noción de estereotipo o la de rol, entendidas como las ideas o el conjunto de prácticas o el reparto de tareas y de funciones que se construyen por la sociedad, predeterminando los comportamientos y las actitudes que se esperan del hombre o de la mujer y resultando una relación de subordinación de ésta respecto de aquél<sup>3</sup>.

También se incluye en la noción de violencia de género la violencia económica que ha sido señalada en el [Informe sobre violencia doméstica contra las Mujeres del Defensor del Pueblo español de 1998](#) (p. 102) junto con la física y la psicológica y con el ejercicio del poder y el control de uno sobre otro.

No parece que exista una causa única que provoque la violencia contra las mujeres. Pueden esgrimirse un conjunto de factores sociales, culturales, psicológicos e, incluso, genéticos que propicien un riesgo de comportamientos violentos. No obstante, hay una variable indiscutible en la sinrazón de la violencia contra las mujeres. Esta es la situación social estructural bajo la que el género femenino soporta una perenne desigualdad real en todos los ámbitos que le coloca en una permanente desventaja e inferioridad social que, en el campo de la violencia, se exterioriza en una profunda relación de humillación y subordinación injustificada de la mujer respecto del hombre<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre Leyes de violencia en Estados Americanos puede consultarse [http://www.nodo50.org/mujeresred/v-doc\\_oficiales.htm](http://www.nodo50.org/mujeresred/v-doc_oficiales.htm) (consultada en agosto de 2006).

<sup>3</sup> En contra del uso de la expresión <género> a favor de la de <sexo>, véase el [Informe de la Real Academia Española](#) de 19 de mayo de 2004. Sobre este particular, mi contribución “Polémica en torno al concepto de género”, en P. SERRANO MAGDALENO, (Coord. Pub.) y C. PINYANA GARÍ, (Coord. Edic.), *Actas del Congreso Nacional XXV Años de Estudio de género. Mujeres Sabias: entre la teoría y la práctica*, Fundación ISONOMÍA para la Igualdad de Oportunidades, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, 2004, pp. 362 – 368. También en la Página Web <http://www.uji.es/bin/publ/edicions/ds.pdf>

<sup>4</sup> Sobre el concepto de subordinación, también en el caso de la violencia de género, véase M. A. BARRÈRE UNZUETA, “De la acción positiva a la ‘discriminación positiva’ en el proceso legislativo español”, *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, núm. 51, noviembre, 2004, pp. 26 y ss.

La situación de desigualdad fáctica que han soportado y aún sufren las mujeres tiene, entre otras muchas, la consecuencia de que algunas mujeres sean brutalmente agredidas o mueran a manos de sus parejas o ex parejas como ha sucedido recientemente, entre otros, en el [caso de Osuna \(Sevilla\)](#). Este panorama se pone de manifiesto claramente a través de las cifras. Basta exponer aquí un cuadro a modo de reflejo de la grave situación existente. (Fuente: [Instituto de la Mujer](#)):

<b>MUJERES MUERTAS POR VIOLENCIA DE GÉNERO A MANOS DE SU PAREJA O EX PAREJA POR CCAA</b>							
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006 (5 sept)</b>
ANDALUCÍA	10	12	10	13	19	9	15
ARAGÓN	0	1	3	2	2	4	1
ASTURIAS	0	2	0	2	0	1	2
BALEARES	1	2	4	4	2	4	2
CANARIAS	5	5	7	6	2	6	3
CANTABRIA	0	0	0	1	2	0	0
CASTILLA LA MANCHA	3	2	0	2	3	2	4
CASTILLA Y LEÓN	3	1	4	4	3	4	3
CATALUÑA	8	7	7	12	11	8	8
C. VALENCIANA	7	9	9	7	9	9	4
EXTREMADURA	1	0	1	1	2	0	1
GALICIA	4	0	3	5	2	1	0
MADRID	17	6	4	5	5	4	6
MURCIA	1	2	0	3	4	2	3
NAVARRA	1	0	1	1	1	2	0
PAÍS VASCO	2	1	1	0	4	3	3
LA RIOJA	0	0	0	2	1	0	0
CEUTA	0	0	0	1	0	0	0
MELILLA	0	0	0	0	0	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>50</b>	<b>54</b>	<b>71</b>	<b>72</b>	<b>60</b>	<b>55</b>

La suma de estas cifras al hecho de que la violencia contra las mujeres gira en torno a su situación de inferioridad social, ha provocado que la igualdad predicada entre hombres y mujeres en el [artículo 14 de la Constitución Española \(CE\)](#) no sea real y efectiva y, por lo tanto, se haga inminente la reformulación legal de una problemática que venía precisando de una regulación específica.

## II.LA NECESIDAD DE REGULAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN ESPAÑA.

La protección de las mujeres contra la violencia de género tiene su causa inmediata en la conexión entre los derechos fundamentales a la no discriminación por razón de sexo y el derecho a la integridad física y moral recogidos en los artículos 14 y 15 de la CE, respectivamente. La normativa sobre la erradicación de la violencia contra las mujeres ha sido algo sesgada y poco homogénea e insuficiente para luchar contra este mal social. Así, por ejemplo, sólo en el artículo 153 del [Código Penal de 1995](#) se recoge 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 (...) será castigado con la pena de arresto mayor. Posteriormente, la [LO 11/1999, de 30 de abril](#) supuso una revisión de los tipos penales para asegurar la integridad de las personas víctimas de abusos sexuales, pero no tuvo la proyección deseada ya que no se introdujeron las enmiendas presentadas por el Senado en materia de malos tratos.

La insatisfacción con la LO 11/1999 da lugar a la aprobación de la [LO 14/1999, de 9 de junio](#) en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#) (en vigor, el 10 de junio de 1999). Se introduce la inclusión como pena accesoria de determinados delitos de la prohibición de aproximación a la víctima, se tipifica como delito específico la violencia psíquica ejercida con carácter habitual sobre las personas del ámbito familiar y hace posible el ejercicio de oficio de la acción penal en supuestos de faltas. En relación a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se posibilita que no sea necesaria la confrontación visual entre acusado y víctima. También se elimina la necesidad de que exista una relación matrimonial o análoga en el momento del maltrato. Lo más interesante es la nueva redacción que da al artículo 153 CP en la que se introduce la definición de habitualidad al establecer que “para apreciar habitualidad se atenderá al número de actos de violencia que resulten acreditados, así como la proximidad temporal de los mismos con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferentes víctimas y de que los actos violentos hayan sido o no objeto de enjuiciamiento en procesos anteriores”.

Así, la [Sentencia](#) del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1996 definió la habitualidad como “la repetición de actos de idéntico contenido, con cierta proximidad cronológica”. De este modo, se incluye en este concepto un cierto clima de temor mediante el empleo reiterado de violencia física o psíquica en razón de una convivencia familiar<sup>5</sup>. No obstante, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 23 de abril de 1999, matizó que “no resulta determinante ni decisivo el número de actos (tres o más) sino que en la repetición de actos radica el peligro que representa el riesgo para los bienes jurídicos tutelados”. Estos, más allá de la integridad, se trasladan al ámbito de la dignidad y del libre desarrollo de la personalidad como exigencias constitucionales (artículo 10 CE)

---

<sup>5</sup> J. MORENO VERDEJO, “La violencia doméstica”, *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 21, mayo 2002, p. 16.

([STS 927/2000](#), de 24 de junio). También se pronuncia en este sentido la Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba, de 21 de abril de 1999, al determinar que lo importante es que “se aprecie (por el juez) que la víctima vive en un estado de agresión permanente”. Por lo tanto, el criterio de proximidad temporal no siempre ha sido tenido en cuenta aunque, con carácter general, se considerarían próximos temporalmente acontecimientos violentos acaecidos dentro de un mismo año. Asimismo, resulta de interés la inclusión en la [LO 14/1999](#) de la medida de alojamiento - además de cómo una medida de seguridad y una pena accesoria - como una pena principal (artículos 33.3º f) 4º b) bis 39 f) y 48).

Entre los avances en materia de violencia contra las mujeres se aprobó el [I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica](#) con el objetivo de reducir y erradicar los actos violentos en el seno de las familias, así como arbitrar medios para paliar su efecto. Durante la vigencia del Plan se han creado numerosos servicios de atención a las víctimas especializados de la Policía (SAM) y la Guardia Civil (EMUME) y Centros de acogida dependientes de las CCAA, Corporaciones Locales o de las ONGs y, también, Centros de Información y Oficinas de Asistencia a las víctimas en Juzgados y Fiscalías. El Plan también incluía objetivos de sensibilización de la población para promover en la sociedad española reacciones de tolerancia cero hacia la violencia contra las mujeres. Finalizada su vigencia se aprobó el [II Plan Integral contra la Violencia Doméstica, 2001/2004](#), que se propone como meta la educación basada en valores de diálogo, respeto y tolerancia para evitar que las futuras generaciones reproduzcan esquemas y estereotipos sobre los papeles que juegan el género femenino y el masculino en la sociedad. Del mismo modo, se pretende mejorar la legislación para conseguir mayor eficacia en los procesos y mejor protección a la víctima e incentivar el mapa de recursos sociales potenciando la actuación entre organismos para una prevención y erradicación transversal e integral de la violencia contra las mujeres.

Así, se comienza a valorar este tipo de violencia como una especie particularmente denigrante basada en determinados estereotipos y asignación de roles que sitúan a las mujeres en un posición de inferioridad, subordinación y sometimiento al dominio masculino. Pero a diferencia de, por ejemplo, los menores, las mujeres no están, por su configuración y capacidad física, mental y jurídica, en una posición de inferioridad respecto del hombre. Es la visión social del papel que desempeña el género de la persona - masculino y femenino - en el contexto de la familia lo que hace considerar a la mujer como la parte <débil>. Precisamente, a diferencia de otros sujetos en el entorno del hogar, como los niños o los ancianos, en el caso de las mujeres no hay razones jurídicas ni naturales que justifiquen la posición de dependencia, vulnerabilidad y subordinación a la que se ven sometidas<sup>6</sup>. No es un ser naturalmente débil que, sin embargo, ha visto reducidas sus capacidades por el dominio constante, la eliminación de la autoestima y el sentimiento de pánico. La conciencia sobre esta situación insostenible sobrepasa el entorno del hogar. La perspectiva social y de género en el supuesto de la violencia contra las mujeres ha hecho que ésta no sea ya una cuestión perteneciente a la esfera privada, sino un problema de una

---

<sup>6</sup> P. LAURENZO COPELLO, “La violencia de género en la Ley Integral”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, p. 4. Puede verse en la Página Web <http://criminet.ugr.es/recpc> (consultada en agosto de 2006).

importante dimensión social<sup>7</sup>. Así lo expone la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#). En su Exposición de Motivos I se afirma, precisamente, que “la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta 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”.

Hasta la llegada de la LOVG, los [avances legislativos en materia de lucha contra la violencia de género](#), vinieron, en el Ordenamiento español, de la mano de diversas normas como la [Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros](#); la [Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#), o la [Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica](#); además de las leyes aprobadas por diversas Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito competencial. Todas ellas han incidido en distintos ámbitos civiles, penales, sociales o educativos a través de sus respectivas normativas. Por ejemplo, en Castilla La-Mancha la lucha contra la violencia se estableció en la [Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas](#) para cuya consecución se han creado la Consejería de Bienestar Social e Industria y Trabajo y la [Ley para el Servicio Social Especializado de Mediación Familiar](#). En el caso de Canarias existe la [Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género](#) y el [Programa Canario para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres 2002 – 2006](#). También la Comunidad de Cataluña o La Rioja, entre otras, incluyen normas o Planes para prevenir y erradicar la violencia de género.

En necesario mencionar la [Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica](#).

También son importantes medidas para el establecimiento de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual como la [Ley 35/1995, de 11 de diciembre](#) o el [Real Decreto 513/2005, de 9 de mayo](#) por el que se modifica el RD 355/2004 por el que se regula el Registro Central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica.

A efectos de sensibilización, se establece la [Orden de 17 de mayo de 1999](#) por la que se establece la Declaración del día 25 de noviembre como Día para combatir la violencia contra las mujeres.

Finalmente, se crea el [Observatorio para la violencia de género por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#) (artículo 30) y que tiene como cometido el asesoramiento, evaluación, colaboración

---

<sup>7</sup> R. A. GASPAR BLANCH, “La violencia habitual en el ámbito familiar”, *Aequalitas*, núm. 9, enero-abril, 2002, pp. 34 y ss.

institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género<sup>8</sup>.

### III. LA LEY ORGÁNICA 1/2004 DE VIOLENCIA DE GÉNERO: OBJETO Y CONTENIDO.

El debate y la polémica sobre la conveniencia de una Ley de Violencia de Género han acompañado todos sus pasos desde que se vislumbrase la necesidad de legislar las agresiones y la violencia ejercida contra las mujeres conculcando derechos fundamentales reconocidos en la CE, como la vida, la libertad, la igualdad y la no discriminación. La compleja problemática de la violencia contra las mujeres ha intentado erradicarse legislativamente, primero, a través de un modelo generalista, centrado en el ámbito doméstico y en todos sus componentes, continuando con la ampliación del sujeto pasivo del delito de maltrato a cualquier persona que se hallase en una situación de debilidad o mera subordinación en el entorno familiar. Desde que se rechazara en el año 2002 una norma integral de violencia hasta su aprobación en el año 2004, la elaboración de la Ley no ha sido una tarea consensuada, especialmente, en el aspecto de diferenciar la violencia de género de la violencia doméstica.

Es importante destacar aquí que el Anteproyecto de Ley no hacía referencia al término género, sino que hablaba de violencia ejercida contra la Mujer. No obstante, la Ley Integral nace acuñando el término <género> desde su propio enunciado lo que resulta de gran relevancia para advertir que la violencia ejercida contra las mujeres es la máxima expresión de la desigualdad real y la discriminación contra éstas, por serlo, tal y como se menciona en la Exposición de Motivos I de la Ley Integral. Por lo tanto, es importante valorar que se está ante una problemática específica que afecta a las mujeres - reitero -, por serlo, en base a una histórica infravaloración social. Es la única violencia de estas características sólo extensible a las niñas que, no tanto por ser la parte débil en la relación paterno-filial, sino por su pertenencia al género femenino, sufran este tipo de violencia. Piénsese en la mutilación genital femenina practicada en su mayoría a niñas menores de 5 años cuya 'razón de ser' radica, a *grosso modo*, en la creencia de que las mujeres no han de obtener placer en las relaciones sexuales o recuérdese el trato que reciben las niñas chinas, indias o nepalíes confinadas a morir en cualquier acera al nacer y un largo etcétera.

No obstante, si bien la Ley - Exposición de Motivos II - pretende abarcar de manera integral tanto los aspectos preventivos como los educativos, sociales, asistenciales y la posterior atención a las víctimas, así como la normativa civil que incide en el ámbito familiar, la actuación de las Administraciones Públicas y también la respuesta punitiva, se ha de poner de manifiesto que el alcance de la Ley está limitado. Así pues, la Ley no pretende abarcar todo tipo de violencia de género, sino sólo aquella que es ejercida en el seno del hogar o tiene o ha tenido algún vínculo con la vida doméstica. De este modo, se

---

<sup>8</sup> Una breve nota sobre el funcionamiento del Observatorio para la violencia de género en F. REVIRIEGO PICÓN, "El Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer", *Aequalitas. Revista de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, núm. 16, 2005, pp. 61 – 63.

desprende del artículo 1.1 de la Ley Integral al exigir que entre la persona agresora y la víctima haya existido o exista una relación especial, es decir, cuando la agresión es realizada por un hombre a una mujer que fuere o hubiere sido su esposa o medie o mediase entre ellos una relación de afectividad, aun sin convivencia.

En este sentido, el objeto de la LOVG pretende abarcar todas las medidas de protección contra la violencia - entendida en el Texto como cualquier violencia física, psicológica, sexual, amenazas, coacciones o privación de libertad - de los hombres contra las mujeres entre los que haya existido o existe una relación conyugal o de afectividad basada en subyugar la posición física, emocional y social de la mujer al hombre por su misma condición femenina, esto es, por la asociación de la mujer a determinados patrones, estereotipos y conductas sociales que minusvaloran su status fuera y dentro del ámbito doméstico o de la relación de afectividad. Así, el espíritu de la Ley Integral pretende impregnar la sociedad de la <perspectiva de género><sup>9</sup> y tratar de erradicar una causa más de discriminación contra las mujeres que, en esta ocasión, tiene la consecuencia inmediata de eliminar el derecho fundamental a la vida, la vida digna, a la integridad física y psíquica, a la libertad y a la igualdad de la mitad de la Humanidad.

En cuanto al contenido se refiere, la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#) en su Exposición de Motivos I, tras afirmar que la violencia de género se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad, continúa diciendo que la Organización de Naciones Unidas en la [IV Conferencia Mundial de 1995](#) celebrada en Pekín, reconoció que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz y viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Especialmente interesante me parece mencionar que define esta violencia ampliamente, es decir, como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Existe ya incluso una definición técnica del <síndrome de la mujer maltratada> que consiste en las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en los tres

---

<sup>9</sup> Perspectiva de Género o *mainstreaming* fue un término acuñado, fundamentalmente, a raíz de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres en Pekín en 1995 y pretende enunciar que las políticas públicas y las prácticas privadas han de estar inspiradas en el principio de igualdad y no discriminación entre el género masculino y el género femenino para que se eliminen los cánones sin sentido de las sociedades patriarcales y el dominio de un género sobre otro desde la igualdad y la inclusión de hombres y mujeres en los ámbitos público y privado.

Es cierto que la Ley incluye entre los destinatarios objeto de protección a personas vulnerables que convivan con el agresor. No obstante, esta ampliación del objeto no responde tanto a la quintaesencia de la Ley como a las presiones y críticas que recibió en este plano. Véase E. ÍÑIGO CORROZA, “Aspectos penales de la LO 1/2004, de 28 de diciembre”, J. MUERZA ESPARZA, (Coord.) *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2005, p. 23. La autora manifiesta, a mi juicio acertadamente, que no hacía falta la inclusión de estos grupos especialmente vulnerables en la Ley ya que su tutela penal se encuentra especialmente regulada en la [LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros](#).

ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral.

En el apartado II de la Exposición de Motivos conecta la violencia de género con otros derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación apelando a la actuación de los poderes públicos para adoptar medidas de acción positiva que hagan reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud.

La Ley Integral pretende atender a las recomendaciones de los Organismos Internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. Al respecto, en el seno de la ONU, se puede citar la [Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer de 1979](#); la ya señalada 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 última 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 Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997; la Declaración de 1999 como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género, y 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 y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo ([Programa Daphne II](#)), ha fijado la posición y estrategia de los representantes de la ciudadanía de la Unión al respecto.

Tras la Exposición de Motivos la LOVG se estructura en un Título Preliminar, cinco Títulos, veinte Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y siete Disposiciones Finales.

En el Título Preliminar se recogen las disposiciones generales de la Ley que se refieren a su objeto y principios rectores. Así, es de especial interés resaltar el artículo 1. Donde se expone el *Objeto de la Ley*, al enunciar: “1. La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”.

En el apartado 2 se describen el tipo de medidas que se amparan en la Ley al afirmar que “por esta Ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a sus víctimas”.

Y el punto 3 define la violencia contra las mujeres como la violencia de género que comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad.

En el Título I se determinan las medidas de sensibilización, prevención y detección e intervención en diferentes ámbitos. En el educativo, se especifican las obligaciones del sistema para la transmisión de valores de respeto a la dignidad de las mujeres y a la igualdad entre hombres y mujeres.

En el Título II se establecen los derechos de las mujeres a la información, la asistencia social y la asistencia jurídica gratuita así como los derechos laborales y los derechos económicos.

En el Título III y IV se incluye un paquete de medidas centrales y relevantes en la protección de la mujer víctima de violencia ya que se establece lo relativo a la Tutela Institucional y la Tutela Penal que incluye el tratamiento de las penas.

Finalmente, el Título V recoge la Tutela Judicial destacando la creación de los Juzgados de Violencia contra la Mujer.

#### **IV. ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES DE LA LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. UN APUNTE EN TORNO A SU CONSTITUCIONALIDAD.**

La Ley Integral ha incluido numerosas reformas y novedades que, sin embargo, no será posible abarcar en su totalidad en este trabajo. No obstante, es imprescindible abordar el contenido de algunas medidas concretas introducidas por la Ley Integral, así como los consecuentes problemas de aplicación práctica que ha suscitado su puesta en marcha. Sin duda, entre los aspectos jurídicos relevantes, la gran novedad de la Ley es la protección penal reforzada de las mujeres - aunque ya se ha advertido de que las presiones en la tramitación parlamentaria hicieron que se incluyera la mención a “otras personas vulnerables que convivan con el autor”-.

Así, pues, la nueva Ley modifica tres aspectos importantes del sistema de ejecución de penas privativas de libertad. En primer lugar, incide sobre el régimen general de suspensión de la ejecución de las penas. En este ámbito (artículos 153 y 173 CP), el juez o Tribunal condicionaría en todo caso la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de la prohibición de acudir a determinados lugares y de aproximarse a la víctima. La novedad en la nueva redacción consiste en ampliar estas reglas sobre todo en cuanto a las consecuencias de su incumplimiento, de modo que la inobservancia de las obligaciones mencionadas conlleva la revocación de la suspensión de la ejecución de la pena incluyendo la obligación de asistencia a programas formativos, laborales, culturales, de educación vial, sexista, etc. Asimismo, la concesión de la suspensión de la ejecución de la pena se condiciona a no delinquir en el plazo establecido, la observancia de las reglas de conducta, el cumplimiento de la prohibición de acudir a determinados lugares, la prohibición de aproximarse a la víctima u otros familiares y la participación de programas formativos.

En segundo lugar, cabe destacar la sustitución de las penas privativas de libertad por la de trabajos en beneficio de la comunidad además de la sujeción a programas específicos de reeducación y tratamiento psicológico. Finalmente, en la ejecución misma de la pena se introduce un nuevo requisito para la libertad condicional que se traduce en la asistencia y aprovechamiento de los programas realizados por la Administración penitenciaria.

También se da una reforma de los delitos relacionados con la violencia<sup>10</sup>. Por ejemplo, se agravan los delitos de lesiones, se modifica el artículo 153 CP desde la perspectiva del sujeto pasivo a efectos sancionatorios elevando el máximo de inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento, que pasa de 3 a 5 años, así como el mínimo de la pena de prisión que pasa de 3 a 6 meses, lo que ha propiciado el planteamiento de algunas cuestiones de inconstitucionalidad según se verá después. También se tipifican como delito - antes consideradas faltas - las amenazas leves y las coacciones leves contra mujeres o sujetos especialmente vulnerables que vivan con el autor. Por último, los trabajos en beneficio de la comunidad pasa a ser una sanción obligatoria en supuesto de quebrantamiento de condena con el fin de sancionar de manera especial aquellos casos que más alarma social causan y, al tiempo, queda como tipo residual la falta de vejaciones leves cuando éstas no sean constitutivas de delito.

Por otro lado, entre las principales novedades procesales, relacionadas con el ámbito de la Administración de Justicia, está la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que podrán conocer todas las causas que afecten a las víctimas, tanto penales como civiles que incidan en el entorno familiar: según la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) (artículos 748 y ss), filiación, maternidad y paternidad, nulidad del matrimonio, separación y divorcio, así como los que versen sobre relaciones paterno filiales, sobre guarda y custodia de hijos o hijas menores o sobre alimentos reclamados o sobre asentimiento en la adopción, entre algún otro. Se podrá dar este conocimiento de asuntos de naturaleza civil siempre que exista un procedimiento de violencia de género<sup>11</sup>. La Ley opta por una fórmula de especialización de los Juzgados de Instrucción, dentro del orden penal.

También interesa destacar que la propia Ley Integral establece que se asegurará la formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses, así como de profesionales de la educación o sanitarios (artículo 47).

También es importante destacar la figura del Ministerio Fiscal. Será el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, quien nombrará un Fiscal contra la Violencia sobre la

---

<sup>10</sup> Véase en detalle E. ÍÑIGO CORROZA, "Aspectos penales de la LO 1/2004, de 28 de diciembre", J. MUERZA ESPARZA, (Coord.) *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2005, pp. 29 y ss.

<sup>11</sup> Sobre las condiciones de este requisito, en profundidad, J. MUERZA ESPARZA, "Aspectos procesales de la LO 1/2004, de 28 de diciembre", en (Idem Coord.) *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2005, pp. 57 – 65.

Mujer que recibirá las denuncias y practicará las diligencias necesarias para la averiguación de los hechos; intervendrá en los procesos civiles; supervisará, recabando informes para el Fiscal Jefe, la actuación de las secciones contra la Violencia sobre la Mujer; coordinará los criterios de actuación de las Fiscalías y elaborará y presentará semestralmente al Fiscal General, que lo remitirá a la Junta de Fiscales del Tribunal Supremo, un informe sobre las actuaciones y procedimientos en materia de violencia de género.

Asimismo, entre los aspectos procesales, se incluye en la Disposición Final sexta de LOVG la modificación del artículo 3 de la [Ley 1/1996, de 10 de Enero, de Asistencia Jurídica Gratuita](#), por la que se incluye que “no será necesario que las víctimas de violencia de género acrediten previamente carecer de recursos cuando soliciten defensa jurídica gratuita especializada (...)”.

Finalmente, respecto a las medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas, la Ley Integral dedica el Capítulo IV del Título V (artículos 61 – 69). Respecto a la orden de protección regulada en la [Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica](#), la Ley Integral incrementa el carácter sancionador al disponer la posibilidad de que el juez pueda suspender al inculpado de un acto de violencia de género de la patria potestad o de la guarda y custodia de menores o las visitas.

Respecto de las medidas de alejamiento, salida del domicilio y suspensión de las comunicaciones, ya reguladas en la [LO 14/1999, de 9 de junio](#), la LOVG ha insistido en la prohibición al agresor de residir o acudir, aproximarse o comunicarse con un determinado lugar. La medida en sí misma se ha considerado absolutamente positiva. Sin embargo, en el plano de la aplicabilidad práctica, el incumplimiento de estas medidas se considera uno de los problemas más graves que, en no pocas ocasiones, ha acabado en resultado de muerte para las mujeres víctimas de esta violencia. Ya se trató de endurecer esta medida con la [LO 15/2003, de 25 de noviembre](#) al establecer que, en caso de su incumplimiento por el inculpado, se podrá acordar la prisión provisional u otra medida que implique una mayor restricción de su libertad personal. La Ley Integral trata de completar esta cuestión en el artículo 64, a través de la posibilidad de acordar las medidas allí descritas separada o acumuladamente (salida del domicilio, prohibición de regresar, prohibición de comunicación, prohibición de aproximación al domicilio o lugar de trabajo, bajo responsabilidad penal).

Para garantizar el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas, el Gobierno deberá establecer unidades específicas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y promoverá la colaboración de las políticas locales y autonómicas. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la Ley Integral por reconducir esta cuestión, creo que este es aún un punto flaco en la lucha contra las muertes de las mujeres por violencia de género.

Por otra parte, en el ámbito laboral, la Ley Integral dispone que las víctimas podrán optar por la reducción de jornada o a la reordenación de su tiempo de trabajo a través de la adaptación del horario, la aplicación del horario flexible o cualquier otra forma de ordenación del tiempo de trabajo que se utilice en la empresa. La LOVG también contempla en el mismo artículo 21.1 la movilidad geográfica, el cambio de centro de

trabajo con la misma finalidad de hacer efectiva su protección que los supuestos de reducción y reordenación o su derecho a la asistencia social integral. La Ley Integral también contempla la suspensión de la relación laboral por un período de 6 meses prorrogables por el juez - Juzgados de Violencia sobre la Mujer - por períodos de tres meses con un máximo de 18 (coincidente con el período máximo para la prestación por desempleo - artículo 210.1 [LGSS](#) -). En todo caso, se establece la reserva del puesto de trabajo produciéndose así una protección superior a la de una excedencia forzosa por cuidado de hijo al no rebajarse el derecho de la trabajadora al reingreso en puesto del mismo grupo profesional o categoría equivalente. Finalmente, también puede darse la extinción del contrato.

El problema que se plantea es si la Ley Integral es aplicable a cualquier trabajadora víctima de violencia como, por ejemplo, el personal estatutario, aunque parece que esta cuestión se resuelve afirmativamente, al entenderse que la referencia de la LOVG a las trabajadoras debería interpretarse ampliamente, en sentido laxo, según el espíritu de la Ley<sup>12</sup>. Otras medidas en el orden laboral tratan de permitir que las ausencias o faltas de puntualidad motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de violencia no tengan que justificarse (art. 21.4). Asimismo, se establece una ayuda para quienes dispongan de menos medios y presenten dificultades para encontrar trabajo ([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](#)).

En otros planos, la Ley Integral recoge medidas de sensibilización e intervención en el ámbito educativo. El objetivo fundamental de la educación es el de proporcionar una formación integral que les permita conformar su propia identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y valoración ética de la misma. En la Educación Secundaria se incorpora la educación sobre la igualdad entre hombres y mujeres y contra la violencia de género como contenido curricular, incluyendo en todos los Consejos Escolares un nuevo miembro que impulse medidas educativas a favor de la igualdad y contra la violencia sobre la mujer. Entre estas medidas de sensibilización y prevención, destaca la instauración de una asignatura en tercer curso de secundaria sobre “ética e igualdad”.

En el campo de la publicidad, ésta habrá de respetar la dignidad de las mujeres y su derecho a una imagen no estereotipada, ni discriminatoria, tanto si se exhibe en los medios de comunicación públicos como en los privados. Asimismo, se modifica la acción de cesación o rectificación de la publicidad legitimando a las instituciones y asociaciones que trabajan a favor de la igualdad entre hombres y mujeres para su ejercicio. Esta incidencia de la Ley en el campo de la publicidad me parece particularmente importante ya que pretende remover los estereotipos sociales existentes que, a través del reclamo publicitario, vinculan a la mujer con el desempeño de tareas domésticas o con un mero objeto de deseo sexual

---

<sup>12</sup> A. V. SEMPERE NAVARRO, “Aspectos sociolaborales de la LO 1/2004, de 28 de diciembre”, J. MUERZA ESPARZA, (Coord.) *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2005, pp. 104 – 107.

(véase, por ejemplo, la campaña publicitaria de *Ron Barceló* [“Este Oscuro Objeto de Deseo”](#)).

También figura entre las novedades para el apoyo a las víctimas, el derecho a la información y a la asistencia social integrada y la especialización de prestaciones; la asistencia jurídica gratuita para aquellas mujeres víctimas de violencia que no tengan recursos suficientes; la protección social y apoyo económico para que las mujeres que sufren la violencia no hayan de verse avocadas a permanecer junto al agresor por la situación de dependencia económica. Ello se plantea para proteger tanto a las mujeres maltratadas como a los menores que estén dentro del entorno familiar. Para garantizar estos derechos, se deberán crear centros de información y asesoramiento; centros de emergencia y casas de acogida y centros de apoyo y recuperación. Además, se considera a las mujeres maltratadas grupo prioritario para acceder a viviendas protegidas o residencias públicas para mayores.

En el ámbito sanitario se impulsarán medidas para la detección precoz y apoyo asistencial a las víctimas, así como la aplicación de protocolos sanitarios ante las agresiones derivadas de la violencia objeto de esta Ley, que se remitirán a los Tribunales correspondientes con objeto de agilizar el procedimiento judicial. Asimismo, se crea, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, una Comisión encargada de apoyar técnicamente, coordinar y evaluar las medidas sanitarias establecidas en la LOVG.

La Ley Integral crea una “Delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer” para coordinar e impulsar medidas y también, como ya se mencionara, un Observatorio Estatal que evaluará las propuestas y hará un seguimiento.

En cuanto a las referencias expresas a la Discapacidad, la LOVG presta atención a las mujeres con discapacidad, gracias a que el Legislador ha asumido parte de las demandas que el CERMI planteó a los Grupos Parlamentarios. Así, por ejemplo, en cuanto a los Planes de sensibilización, el artículo 3.3 de la LOVG dispone 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”. Respecto de la garantía de los derechos de las víctimas, el artículo 17.1 establece que los derechos reconocidos en esta Ley se aplicarán sobre todas las mujeres víctimas de la violencia de género con independencia de “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. El derecho de información se regula en el artículo 18.2 cuando prevé una protección especial a las mujeres con discapacidad víctimas de la violencia de género, en el “acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes”. Así, se presta una atención específica a personas con discapacidades de comunicación, debiendo ofrecerse dicha información “en formato accesible y comprensible tales como lengua de signos y otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos”.

También están previstas diversas ayudas sociales en los artículos 27.2 y 27.4 y se incrementa el importe de la ayuda de pago único en favor de las víctimas de la violencia de género que carezcan de rentas superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional. La

cuantía general de la ayuda es equivalente a seis meses de subsidio de desempleo. Pero cuando la víctima de la violencia de género tiene una minusvalía en grado igual o superior al 33%, se eleva a doce meses de subsidio de desempleo. En caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, la ayuda general se eleva a dieciocho meses, pero si la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tienen una minusvalía en grado igual o superior al 33%, la cuantía se incrementa hasta los veinticuatro meses de subsidio de desempleo. El artículo 32.4 LOVG, dedicado a los llamados Planes de Colaboración, dispone: “En las actuaciones previstas en este artículo se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, tales como las pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad”.

Por último, en materia de formación, también se tiene en cuenta la discapacidad, según los términos del artículo 47, que dice: “El Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses. En todo caso, en los cursos de formación anteriores se introducirá el enfoque de la discapacidad de las víctimas”.

Pues bien, tras esta somera descripción de las medidas que se han incluido en la LOVG puede advertirse, al menos, su intención de contemplar múltiples aspectos que rodean y confluyen hacia la violencia contra las mujeres para su erradicación. No obstante y aunque aún es pronto para valorar todos los aspectos de la Ley, sobrepasado el año de la entrada en vigor, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha admitido a trámite más de 37 cuestiones de inconstitucionalidad por lo que, claramente, otro de los problemas que la aplicación de la Ley Integral ha suscitado, de gran implicación teórico doctrinal, es la duda sobre su inconstitucionalidad.

En este sentido, ya se plantearon algunas ideas con motivo del Informe que aprobó el Pleno del [Consejo General del Poder Judicial](#) (en adelante, CGPJ) en relación al Anteproyecto sobre la Violencia contra las Mujeres en el que se duda de la constitucionalidad de algunos de sus preceptos. Se considera, por un lado, que la ‘discriminación positiva’ a favor de las mujeres excluye otras víctimas de la violencia doméstica. Ya se ha incidido sobre la razón de ser de esta cuestión. Por otro lado, también se pronuncia el Informe sobre la ‘discriminación positiva’ y complicando, a mi juicio, aún más la controversia doctrinal en torno a esta figura, afirma que la diferencia en las penas aplicables constituye una <discriminación negativa><sup>13</sup> incompatible con “el régimen

---

<sup>13</sup> Existen defensores de la <discriminación positiva> como un tipo de acción positiva incisiva que se ha de observar con recelo restringiendo su aplicación. Véase F. REY MARTÍNEZ, “El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo”, en *La Ley*, Año XXI, núm. 4984, febrero, 2000. Por el contrario, otra línea doctrinal, a la que me sumo, considera que términos como <discriminación positiva> o <discriminación inversa> y más aún <discriminación negativa> constituyen construcciones terminológicas contradictorias que pueden conducir a la elaboración de conceptos artificiales y farragosos

punitivo de determinados comportamientos”<sup>14</sup>. El Informe del CGPJ también considera discriminatorio “crear órganos judiciales de los que se excluye a los hombres como posibles beneficiarios de sus ventajas, sin que esa exclusión se justifique en modo alguno”. Como bien apunta el [voto particular](#) formulado por seis vocales y el vicepresidente del CGPJ, el informe sobre el que se pronuncian “no acepta que exista una cultura machista y sexista como problema social que explica que durante décadas y a nivel universal, los hombres se han relacionado con las mujeres en el ámbito de la pareja con relaciones de dominio, de posesión y de inferioridad”. Como es obvio, esta es la discriminación (negativa - claro -), por razón de género, contra las mujeres, que las sitúa en una posición de subordinación y desigualdad social estigmatizante.

En la interpretación de la Ley Integral por algunos jueces y juezas españoles también se ha planteado la posibilidad de que ésta sea discriminatoria, contraria al artículo 14 [CE](#) a través de cuestiones de inconstitucionalidad que vienen a plantear que la ley es discriminatoria por establecer penas superiores para los hombres frente a las mujeres.

Una de las pioneras es la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la jueza de lo Penal nº 4 de Murcia, María Poza, admitida por la Sección Tercera del TC el 9 de febrero. La controversia se refiere a la modificación del artículo 153.1 CP que establece penas de 6 meses a un año de cárcel a quien por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpear o maltratare de obra a una mujer con la que mantenga o haya mantenido una relación de afectividad (artículo 37 LOVG). Se plantea, por lo tanto, que las penas en el caso de que las víctimas sean mujeres son mayores que cuando son hombres y, en consecuencia, se atenta contra el principio de igualdad del artículo 14. No obstante, como es sabido, el artículo 14 CE no predica la identidad, sino que dispone que a situaciones iguales habrá que aplicar consecuencias jurídicas iguales y a supuestos de hecho desiguales habrá que aplicar consecuencias jurídicas distintas. En definitiva, desigualar para igualar<sup>15</sup>.

El Informe del Ministerio Fiscal presentado en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juez Canario, inadmitida mediante Auto por el [TC](#)

---

carentes de contenido, al menos, en el contexto de la igualdad y la prohibición de discriminación que establece el artículo 14 CE. Por ello, se prefiere el uso de un solo término: el de <acción positiva>. En este sentido, M. A. BARRÈRE UNZUETA, *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Cuadernos Cívitas, Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1997. También mi contribución “Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva”, en A. GARCÍA INDA Y E. LOMBARDO, (Coords.) *Género y Derechos Humanos*. Terceras Jornadas de Derechos Humanos y libertades fundamentales, Ed. Mira, Zaragoza, 2002, pp. 165 – 182 (Capítulo 8).

<sup>14</sup> Y, sin embargo, cabe recordar la agravante de discriminación del art. 22.4ª CP, los delitos de discriminación en el empleo (art. 314 CP) o el delito de provocación a la violencia racista (art. 510 CP) como forma de otorgar una protección reforzada a personas socialmente minusvaloradas o en situación de desigualdad real.

<sup>15</sup> Recuérdese la paradoja de la igualdad de R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1ª reimpresión, marzo, 1997, pp. 409 y ss. Una clara construcción en E. CARMONA CUENCA., “El principio de igualdad material en la Constitución Europea”, *Revista Foro Constitucional Iberoamericano* P. PÉREZ TREMP, (Dir.), núm. 8, octubre – diciembre, 2004.

por falta de motivación sobre la relevancia del caso, afirma en contra de la inconstitucionalidad de la Ley Integral que la nueva redacción del art. 153.1 CP no sólo no se aparta de los valores constitucionalmente tutelados, sino que persigue una mayor protección de ello, ya que es sabido que no toda diferencia de trato implica discriminación. Sigue matizando el Ministerio Fiscal, a mi juicio con acierto, que “No castiga la Ley Integral al hombre por ser hombre, sino que considera de mayor reproche la actitud del varón que, siendo o habiendo sido su marido o estando o habiendo estado ligado a ella por una relación de afectividad, aun sin convivencia, somete a la mujer a una situación de desigualdad y discriminación. La causa justificativa viene de la mano de una realidad social que pone de manifiesto cómo la violencia del hombre contra la mujer en el ámbito de la pareja, a diferencia del supuesto contrario, constituye un problema de primera magnitud en nuestro país que reclama políticas de igualdad dirigidas a corregir esa situación asimétrica de dominio del hombre sobre la mujer, siendo estas más del 90% de las víctimas de violencia doméstica”.

Considero que es muy importante comprender que la Ley Integral no está agravando la pena por una agresión de un hombre a una mujer, en un aspecto neutro, al margen del campo de la discriminación. En este sentido, señala la [Presidenta del Observatorio Nacional de Violencia de Género, Montserrat Comas](#) que se exige por la Ley Integral que exista una específica relación de pareja que motiva, a su vez, una específica situación de subordinación y dominio del hombre sobre la mujer que inicialmente no es un sujeto natural o jurídicamente débil.

Así, pues, si tal y como se ha partido desde este estudio y tomando como referencia el espíritu de la Ley Integral, la violencia de género es un tipo de violencia que atenta masivamente contra las mujeres por su sola pertenencia al género femenino que está en una situación fáctica de inferioridad social y de desigualdad real respecto al género masculino, por lo que es el género femenino el que necesita de medidas diferenciadoras favorables tendentes a conseguir la igualdad entre hombres y mujeres o también llamadas medidas de acción positiva<sup>16</sup>.

La distinta situación fáctica de la que parten las mujeres como sujeto que soporta la violencia justifica una medida que, en principio, desiguale pero que tiene como fin último la igualdad, en este caso, a través del establecimiento de una mayor protección de la víctima en todos los sentidos, incluyendo la pena para el agresor.

De este modo, respaldar las conclusiones a las que llegó el CGPJ en el citado Informe por las que lo único que diferencia la violencia existente contra las mujeres de las agresiones realizadas a hombres por sus parejas femeninas es sólo una cuestión cuantitativa, implica, a mi entender, desconocer la esencia del problema. Esta reside en

---

<sup>16</sup> La acción positiva en el campo de la igualdad de género puede definirse como toda actuación en positivo reflejada en una medida, plan o conjunto de medidas consistentes en una norma jurídica, decisión judicial, política pública o práctica privada, destinadas a la consecución de la igualdad real de género, evitando y eliminando obstáculos en cualquier tramo del recorrido así como favoreciendo, de manera efectiva, la absoluta participación e inclusión de hombres y mujeres en cualquier aspecto de la vida pública o privada.

admitir que la violencia de género contra las mujeres no es una violencia aislada, sino que, por el contrario, se asocia a la discriminación y desigualdad contra la mujer basada en la posición de poder que aún hoy ocupan los varones en la estructura social. Bajo esta perspectiva, me parece que nunca las agresiones sufridas por los hombres a manos de sus parejas femeninas podrán tratarse de forma similar ya que la causa que dispara esta agresión no es el sometimiento y la subordinación de los hombres a las mujeres.

En este sentido, se trae de nuevo a colación la [Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer](#), que establece que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por el hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer (...). Asimismo, la [Resolución del Parlamento Europeo sobre una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres de 1997](#), establece que se trata de una violencia “sin duda vinculada al desequilibrio en las relaciones de poder entre los sexos en los ámbitos social, económico, religioso y político, pese a las legislaciones nacionales e internacionales a favor de la igualdad”.

Así las cosas, Patricia LAURENZO concluye que la tutela penal reforzada hacia la mujer, reflejada en agravantes de la pena, puede explicarse como una legítima decisión de Política Criminal destinada a protegerla frente a un tipo específico que solo a ella le afecta por que tiene su causa precisamente en su pertenencia al género femenino con todo lo que ello conlleva<sup>17</sup>. Como bien continúa explicando la autora, la exclusión del hombre como sujeto pasivo de las figuras agravadas introducidas por la LOVG en nada afecta al artículo 14 CE porque para que fuera posible discutir la inconstitucionalidad de la Ley Integral en este aspecto, sería preciso que la LOVG privara expresamente de la tutela reforzada a personas que se hallasen en la misma situación fáctica que las mujeres, necesitando pues esa especial protección. Entonces, la Ley Integral, no adolece, a mi juicio, de inconstitucionalidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 14 CE.

## V. BREVES CONCLUSIONES

Con carácter general, creo que la Ley Integral de Violencia de Género ha de valorarse positivamente en materia de protección y de tutela reforzada para las mujeres. A mi entender, sólo el esfuerzo de contener medidas interdisciplinarias para paliar el antes, el durante y el después de la situación de violencia que acaba con la vida de las mujeres y con sus más esenciales derechos de libertad e igualdad, merece un apunte alentador. Quizás, para evitar algunos argumentos poco sensibles y realistas que tratan de quitar importancia a la violencia contra las mujeres asemejándola a la ejercida contra los hombres, me parece que hubiera sido interesante que la Ley incidiese más abiertamente en la realidad social de la que parten las mujeres.

---

<sup>17</sup> Así lo entiende P. LAURENZO COPELLO, “La violencia de género en la Ley integral. Valoración político-criminal”, cit., p. 16. En la Página Web <http://criminet.ugr.es/recpc> (consultada en agosto de 2006).

Huelga decir que cualquier violencia, bien se ejerza contra hombres o menores o bien contra mayores, es igualmente aberrante. Sin embargo, otras son las causas. En esos casos la violencia no pretende situar a las víctimas, como sucede en el supuesto de las mujeres, en esa suerte de ciudadanía de segunda categoría que causa la apreciación por algunos hombres de que las mujeres son un útil de su posesión sobre el que manifestar – a golpes – su status de poder. Puesto que la Ley Integral ha apostado, creo que convenientemente, por incluir en su enunciado la mención al <género>, debió de haber abordado en su Exposición de Motivos I, para una mayor sensibilización social, una explicación más generosa, respecto de la que ya incluye, sobre la importancia de entender que la naturaleza de la violencia contra las mujeres, por serlo, es especialmente dañina e injustificada.

Salvada esta pequeña mejora, parece que, con las cifras en la mano, el mayor problema en la práctica, es el importante número de muertes de mujeres en lo que va de año unido a la cuestión del incumplimiento de las órdenes de alejamiento. A pesar de ello, se ha de considerar una buena noticia el incremento de denuncias (más de 100.000), lo que expone que comienza a funcionar la sensibilización hacia las mujeres para que traten de salir de esa espiral de violencia que están sufriendo. Quizás era una Ley muy ansiada y ello propició que, finalmente, fuera menos meditada de lo necesario pero, sin duda, la Ley Integral es el paso necesario para tratar de erradicar la violencia contra las mujeres y un instrumento importante para, al menos, tratar de concienciar a la sociedad de que las mujeres son la mitad integrante de la Humanidad y, por lo tanto, sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la integridad física y psíquica y la libertad y la igualdad han de ser, como los de los hombres, plenos y efectivos.

## **BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA**<sup>18</sup>

ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1ª reimpresión, marzo, 1997.

BARRÈRE UNZUETA, M. A., “De la acción positiva a la ‘discriminación positiva’ en el proceso legislativo español”, *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, núm. 51, noviembre, 2004.

BARRÈRE UNZUETA, M. A., *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Cuadernos Cívitas, Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1997.

CARMONA CUENCA, E., “El principio de igualdad material en la Constitución Europea”, *Revista Foro Constitucional Iberoamericano* PÉREZ TREMPES, P., (Dir.), núm. 8, octubre – diciembre, 2004.

---

<sup>18</sup> [Bibliografía Adicional y Otros Documentos](#)

ESCOBAR ROCA, G., (Dir.), *II Informe sobre Derechos Humanos. Derechos de la Mujer*, Federación Iberoamericana de Ombudsmán, CICODE/Trama editorial, 2004.

GASPAR BLANCH, R. A., “La violencia habitual en el ámbito familiar”, *Aequalitas*, núm. 9, enero-abril, 2002.

LAURENZO COPELLO, P., “La violencia de género en la Ley Integral”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, p. 4. Página Web <http://criminet.ugr.es/recpc>

MACÍAS JARA, M., “Polémica en torno al concepto de género”, Actas del Congreso XXV años de Estudio de género, en SERRANO MAGDALENO, P., (Coord. Pub.) y PINYANA GARÍ, C., (Coord. Edic.), *Mujeres Sabias: entre la teoría y la práctica*, Fundación ISONOMÍA para la Igualdad de Oportunidades, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, 2004. Página Web <http://www.uji.es/bin/publ/edicions/ds.pdf>

MORENO VERDEJO, J., “La violencia doméstica”, *Boletín del Ilustre Colegios de Abogados de Madrid*, núm. 21, mayo 2002.

MUERZA ESPARZA, J., (Coord.) *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2005.

REVIRIEGO PICÓN, F., “El Observatorio Estatal de violencia sobre la Mujer”, *Aequalitas. Revista de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombre*, núm. 16, 2005.

RESUMEN: La protección de las mujeres contra la violencia de género tiene su causa inmediata en la conexión entre los derechos fundamentales a la no discriminación por razón de sexo y el derecho a la integridad física y moral recogidos en los artículos 14 y 15 de la CE, respectivamente. La normativa española sobre la erradicación de la violencia contra las mujeres ha sido algo sesgada y poco homogénea e insuficiente para luchar contra este mal social. No obstante, se considera un logro que la violencia de género se haya comenzado a valorar como una especie particularmente denigrante de violencia basada en determinados estereotipos y asignación de roles que sitúan a las mujeres, sin serlo, en un posición de inferioridad, subordinación, dependencia y sometimiento al dominio masculino no justificada que reduce sus capacidades por la eliminación de la autoestima y el sentimiento de pánico. La conciencia sobre esta situación insostenible ha sobrepasado el entorno del hogar. La perspectiva social y de género ha hecho que la violencia de género no sea ya una cuestión perteneciente a la esfera privada, sino un problema de una importante dimensión social. Así, lo expone la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género que pretende abarcar todas las medidas de protección y atender a las recomendaciones de los Organismos Internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. Así, se han incluido numerosas reformas y novedades. Se abordan algunas de ellas, así como los consecuentes problemas de aplicación práctica que ha suscitado la inicial puesta en marcha de la Ley.

PALABRAS CLAVE: Violencia, género, igualdad, ley integral.