

LA AYUDA ECONÓMICA DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004 Y LA OBLIGATORIEDAD DE LA SITUACIÓN DE DESEMPLEO. UNA PROPUESTA CRÍTICA

Mariola Serrano Argüeso

*Doctora en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Profesora de la Universidad de Deusto*

Mónica Ibáñez González

*Doctora en Sociología.
Investigadora y Profesora de la Universidad de Deusto*

EXTRACTO

Desde el año 2004 la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género ha conseguido grandes cambios sociales y educacionales, pero también ha puesto en evidencia importantes carencias. Las ayudas económicas que se prevén en el artículo 27 de la Ley Orgánica al objeto de facilitar unos recursos mínimos de subsistencia que permitan a las mujeres víctimas de la violencia de género independizarse del agresor no cumplen, en realidad, el objetivo de conseguir su independencia económica y facilitar la salida de la situación de violencia, al vincular su concesión al informe de empleabilidad y a la situación de desempleo de las mujeres. Ello resulta incongruente con la finalidad de las políticas activas de empleo, con las medidas de inserción sociolaboral previstas en la propia norma, y con el momento de crisis económica y de desempleo que estamos viviendo.

El artículo hace un recorrido por la situación de desempleo de las mujeres y la especial vulnerabilidad y precariedad económica que sufren las víctimas de la violencia de género, para poner en evidencia las incoherencias de los requisitos exigidos en el texto de la Ley Orgánica 1/2004 con el que se considera que debe ser el espíritu del mismo y con las actuales necesidades de las víctimas de la violencia de género para la consecución de una integración laboral real y efectiva que posibilite que puedan vivir una vida libre de violencia.

Palabras claves: violencia de género, ayudas económicas, desempleo, informe de empleabilidad y precariedad económica.

Fecha de entrada: 10-03-2013 / Fecha de aceptación: 23-04-2013

FINANCIAL SUPPORT PROVIDED FOR IN ARTICLE 27 OF THE ORGANIC LAW 1/2004 ON COMPREHENSIVE PROTECTION MEASURES AGAINST GENDER VIOLENCE AND THE REQUIREMENT OF BEING UNEMPLOYED. A CRITICAL PROPOSAL

Mariola Serrano Argüeso
Mónica Ibáñez González

ABSTRACT

Since 2004 Organic Law on Comprehensive Protection Measures Against Gender Violence has brought about deep educational and social changes, but it also has exposed important shortcomings. Financial support provided for in article 27 of this Law in order to facilitate minimum resources for subsistence, which may allow women who have been victims of gender violence getting independent from the perpetrator, doesn't fulfill, actually, the main purpose of getting economic independence which is completely necessary for getting out of the cycle of violence, because its granting is linked to employability report and the unemployment situation between these women. Indeed, this turns out to be incongruous with the main purpose of active employment policies, measures for social and labour insertion provided for in the same Law, and the global economic crisis and the unemployment situation that we are currently living.

This article examines unemployment situation between women and the special vulnerability and economic disadvantage suffered by gender violence victims, as well as highlights the incoherence between the requirements for being beneficiary of this financial support and the current needs of gender violence victims in order to get a real and effective labour integration that will facilitate them a life free from violence.

Keywords: gender violence, financial support, unemployment, employability report and economic disadvantage.

Sumario

1. Situación económica de las mujeres y acceso al empleo
2. Políticas de empleo, empleabilidad y la excepción para las mujeres víctimas de la violencia de género
3. La violencia de género y la precariedad económica tras la ruptura de la relación sentimental
4. La ayuda económica del artículo 27 de la LOVG
 - 4.1. Definición y regulación
 - 4.2. Datos estadísticos por comunidades autónomas
 - 4.3. El «espíritu» de la ayuda económica del artículo 27 de la LOVG
5. Incongruencias detectadas, conclusiones y propuestas de futuro

1. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LAS MUJERES Y ACCESO AL EMPLEO

La relación con la actividad económica siempre ha evidenciado diferencias destacadas entre mujeres y hombres, ya que habitualmente han estado ocupados en mayor porcentaje los hombres. Sin embargo, en los últimos años parece haberse dado un cambio de tendencia, dado que se observa una mayor simetría por sexos dentro del mercado de trabajo, tal y como pone de manifiesto la siguiente tabla (tabla 1). En ella se puede observar que, por un lado, con carácter general, las tasas de actividad no presentan grandes cambios en el intervalo de tiempo considerado (2002-2012), pero la ocupación sigue bajando y el paro ascendiendo; y, por otro lado, que en el año 2002 las diferencias entre hombres y mujeres eran aún muy evidentes, tanto por lo que respecta a las tasas de actividad y de ocupación, como a la tasa de paro, y, sin embargo, esas diferencias han ido desapareciendo en los últimos años porque la tasa de paro se ha equiparado entre ambos sexos, según los datos recogidos en el primer trimestre del año 2012. Sin embargo, las tasas de actividad y ocupación siguen siendo más elevadas en el caso de los hombres, cuestión esta que no deja de sorprender aún más si tenemos en cuenta que entre la población de 16 años y más el número de mujeres supera al de hombres.

Tabla 1. Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro, según sexo (2002-2012)

AÑO	Tasa de actividad		Tasa de ocupación		Tasa de paro	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2002	67,16	42,72	61,42	35,79	8,54	16,22
2003	67,92	44,47	62,17	37,54	8,46	15,60
2004	68,19	45,79	62,9	39,13	7,76	14,55
2005	68,95	46,95	64,37	41,50	6,64	11,61
2006	69,00	48,56	64,81	43,05	6,06	11,36
2007	69,23	49,37	64,51	43,94	6,83	11,00
2008	69,21	51,38	60,24	43,60	12,96	15,14
2009	68,14	51,70	55,44	41,84	18,64	19,07
2010	67,72	52,60	54,21	41,66	19,95	20,79
2011	67,30	52,93	52,18	40,58	22,46	23,32
2012	66,86	53,35	50,75	40,09	24,09	24,86

Nota: 2002-2011 (IV trimestre), 2012 (I trimestre).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

Al respecto de la tasa de paro, hay que señalar además que en la coyuntura económica actual es muy preocupante observar como en los últimos años este continuo incremento se ha dado tanto entre mujeres como entre hombres, y fundamentalmente entre quienes tienen entre 25 y 44 años, que son quienes copan mayoritariamente al colectivo de personas paradas, tal y como se puede observar en la tabla 2.

Además, en esta tabla también se reflejan otras cuestiones relevantes como: el hecho de que aproximadamente el 66 % de la población desempleada de media en el pasado año 2012 tiene estudios secundarios (bien de Formación Profesional, o de Educación General); que un nada desdeñable 14,6 % de las personas desempleadas poseen estudios postsecundarios (técnicos profesionales superiores, o estudios postsecundarios de primer ciclo, de segundo y tercer ciclo); o que poco más del 50 % del total de personas en desempleo lo constituyen mujeres (50,4%). Aunque es cierto que el paro masculino ha aumentado en los últimos años a un ritmo más elevado que el femenino, tal y como queda reflejado en la tabla 1, en el transcurso de los últimos años tanto las mujeres como los hombres se están viendo afectados por las consecuencias negativas derivadas de la crisis económica, y agravadas en la última parte del año 2011.

Tabla 2. Evolución interanual de las personas paradas según sexo, grupos de edad, y nivel académico (medias anuales 2011 y 2012)

Variables	Media anual	
	2011	2012
Sexo	4.257.160	4.720.404
Hombres	2.103.260	2.341.717
Mujeres	2.153.900	2.378.687
Grupos de edad	4.257.160	4.720.404
Menor de 25 años	455.284	475.470
25-34 años	1.101.471	1.163.973
35-44 años	1.147.320	1.281.760
45-54 años	943.080	1.098.911
55 años o más	610.005	700.290
Nivel académico	4.257.160	4.720.404
Analfabetos/as	66.718	72.772
Estudios primarios	789.155	840.963
Estudios secundarios	2.837.559	3.119.024
Estudios postsecundarios	563.727	687.645

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE. Estadística de Empleo, 2011 y 2012.

Sin embargo, y a pesar de lo preocupante que resultan estas cifras del paro, parece que a nivel de la opinión pública hay una preocupación diferente ante la cifra del paro femenino frente a la masculina, de modo que, como indica TORNOS MARTÍ¹, existe una gran tolerancia social hacia el problema del desempleo entre las mujeres, porque aún hoy en día hay quienes consideran que para las mujeres participar en el mercado de trabajo es una opción, ya que la ocupación de ama de casa continúa considerándose como «normal». De ahí que, aunque nadie se atreve a discutir la importancia estadística del problema del desempleo femenino, sí que hay voces que consideran que este es «menos importante» que el desempleo de los hombres, lo cual anula cualquier proyecto de emancipación de las mujeres. Es más, en los últimos tiempos incluso parecen surgir voces que reclaman la «vuelta a casa» de las mujeres para conseguir reducir los niveles de paro. Y así parece que está ocurriendo en algunos casos, de forma que nos encontramos con que la actual coyuntura económica está provocando en muchos casos la vuelta de las mujeres al hogar. En este sentido se manifiesta, por ejemplo, ÁLVAREZ BONILLA cuando indica lo siguiente: «Si esta crisis está afectando a alguien es especialmente a las mujeres, en todos los aspectos, especialmente a las jóvenes que, a pesar de estar sobradamente preparadas se enfrentan a un mercado laboral que desperdicia su capacidad y formación, flexibilizando las jornadas laborales, impidiendo la negociación, torpedeando la conciliación y eliminando el cuarto pilar del Estado de Bienestar (los recortes en atención a la dependencia provocan la vuelta de mujeres al cuidado familiar)»².

Además, a igualdad de nivel educativo y edad, como recoge un reciente informe del Consejo Económico y Social³, el paro femenino ha venido siendo en los últimos años más alto que el masculino, de igual forma que la duración de la situación de desempleo entre las mujeres ha sido más prolongada que entre los hombres. Por ello, y aunque las tasas de paro entre hombres y mujeres parecen haberse equiparado, tal y como comentábamos con anterioridad y quedaba reflejado en la tabla 1, como bien señala MORENO-MANZANARO GARCÍA⁴, esta equiparación no permite una lectura positiva, dado que no se debe a que el acceso de las mujeres al empleo haya mejorado (más bien todo lo contrario), sino que la similitud entre mujeres y hombres por lo que respecta a las tasas de desempleo actuales es debida a la crisis económica actual que estamos viviendo, y que está ocasionando graves estragos en el empleo masculino, sobre todo en el sector de la construcción y actividades conexas, que han sido profesiones históricamente y netamente masculinizadas.

¹ TORNOS MARTÍ, T.: «Paro y tolerancia social de la exclusión: el caso de España», en MARUANI, M., ROGERAT, C. y TORNOS, T. (dirs.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, Barcelona: Icaria, 2000, pág. 311-326, citada por LARRAÑAGA SARRIEGUL, M. y ECHEBARRÍA M. C.: «Actividad laboral femenina en España e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 55, 2004, pág. 69.

² ÁLVAREZ BONILLA, I.: «Se agrava la brecha laboral de desigualdad», *Revista Trabajadora*, número especial, 8 de marzo de 2013, pág. 19.

³ Consejo Económico y Social: *Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, 2011, <http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0111> (última consulta 28 de febrero de 2013).

⁴ MORENO-MANZANARO GARCÍA, N.: «La realidad sociolaboral en femenino», *Revista Trabajadora*, núm. 43, febrero 2012, pág. 18.

Por otro lado, y si atendemos a la vinculación contractual con la empresa en la que trabajan las personas que están empleadas, nos encontramos con que sigue siendo mayoritario el colectivo de hombres cuando hablamos de contratos indefinidos (tabla 3), y con que tres de cada cuatro personas que trabajan sin contrato son mujeres. Este dato llama la atención más si cabe si tenemos en cuenta que, como comentábamos con anterioridad, parece que ha habido un cambio de tendencia y las tasas de actividad y ocupación en el caso de las mujeres y los hombres son similares, no observándose hoy en día, por lo tanto, tanta diferencia entre ambos por lo que respecta a la ocupación, pero sí, por el contrario, por lo que se refiere a la vinculación contractual.

Tabla 3. Evolución de los contratos registrados por sexo, duración y tipo de jornada (2002-2010)

DURACIÓN Y TIPO DE JORNADA	2002	2003	2004	2005	2006
Total hombres	8.042.501	8.247.360	9.086.448	9.495.229	10.217.310
Duración indefinida	714.174	698.863	775.653	844.402	1.203.848
Tiempo completo	588.194	571.067	635.059	693.424	1.004.854
Tiempo parcial	125.980	127.796	140.594	150.978	198.994
Duración temporal	7.328.327	7.548.497	8.310.795	8.650.827	9.013.462
Tiempo completo	6.402.278	6.576.677	7.160.298	7.418.266	7.730.021
Tiempo parcial	926.049	971.820	1.150.497	1.232.561	1.283.441
Total mujeres	6.136.747	6.420.703	7.264.336	7.669.736	8.309.462
Duración indefinida	568.786	570.905	644.065	698.436	973.397
Tiempo completo	358.356	352.052	399.158	431.670	607.437
Tiempo parcial	210.430	218.853	244.907	266.766	365.960
Duración temporal	5.567.961	5.849.798	6.620.271	6.971.300	7.336.065
Tiempo completo	3.871.669	4.044.653	4.435.107	4.591.974	4.829.288
Tiempo parcial	1.696.292	1.805.145	2.185.164	2.379.326	2.506.777

DURACIÓN Y TIPO DE JORNADA	2007	2008	2009	2010
Total hombres	10.056.196	8.784.437	743.5275	7.812.739
Duración indefinida	1.188.815	1.007.329	696.050	666.491
Tiempo completo	979.302	803.769	519.695	484.966
Tiempo parcial	209.513	203.560	176.355	181.525
				.../...

DURACIÓN Y TIPO DE JORNADA	2007	2008	2009	2010
.../...				
Duración temporal	8.867.381	7.777.108	6.739.225	7.146.248
Tiempo completo	7.586.583	6.543.148	5.502.745	5.733.833
Tiempo parcial	1.280.798	1.233.960	1.236.480	1.412.415
Total mujeres	8.565.912	7.816.800	6.586.562	6.604.411
Duración indefinida	1.031.569	895.276	616.364	561.723
Tiempo completo	631.285	533.737	339.934	292.300
Tiempo parcial	400.284	361.539	276.430	269.423
Duración temporal	7.534.343	6.921.524	5.970.198	6.042.688
Tiempo completo	4.958.166	4.468.948	3.706.550	3.659.135
Tiempo parcial	2.576.177	2.452.576	2.263.648	2.383.553

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa, INE.

Hay que admitir que la generación de contratos durante los últimos años, como se puede observar en la tabla anterior, se ha basado principalmente en la contratación temporal, con independencia de la duración de la jornada, pero aun así, se aprecia que más hombres que mujeres han sido contratados de manera indefinida. En concreto, en el año 2010, y tal y como se puede observar, el 54,3% de los contratos indefinidos correspondían a hombres frente al 45,7% que correspondían a mujeres. No se observan grandes cambios por lo que respecta a esta cuestión en los años considerados, viéndose que en todos ellos el porcentaje de contratos indefinidos siempre ha sido superior entre los hombres que entre las mujeres en porcentajes más o menos similares. Además, estas diferencias son aún más evidentes si atendemos al tipo de jornada, de modo que nos encontramos con que los contratos bajo la modalidad de tiempo parcial los copan mayoritariamente las mujeres, tanto para el caso de la contratación temporal, como indefinida. Así, por ejemplo, y por prestar atención al dato más reciente del que se dispone, en el año 2010, del total de contratos de duración indefinida entre hombres, el 27,5% resultaron ser contratos a tiempo parcial, y, sin embargo, entre las mujeres contratadas indefinidamente, los contratos a tiempo parcial en ese año supusieron casi el doble, en concreto, el 48% del total de contratos de duración indefinida entre las mujeres lo eran a tiempo parcial.

Esto es debido fundamentalmente a que las tareas del cuidado aún hoy en día siguen mayoritariamente recayendo en las mujeres. En relación con esta cuestión un reciente informe de la Secretaría Confederal para la Igualdad de UGT⁵ se manifiesta en los siguientes términos: «En

⁵ UGT (Secretaría Confederal para la Igualdad-Departamento Confederal de la Mujer Trabajadora): *El empleo de las mujeres en cifras*, 8 de marzo de 2012, pág. 17, <http://www.ugt.es/actualidad/2012/marzo/Informe%208%20de%20>

caso de las mujeres asalariadas, de cada cinco personas que trabajan a tiempo parcial en España, cuatro son mujeres y dos de cada tres, en el caso de las trabajadoras por cuenta propia. El desfase entre mujeres y hombres con este tipo de jornada permanece invariable y pronosticamos que esta modalidad de contratación puede ir en aumento para ambos sexos, a raíz de las facilidades de flexibilización de jornada laboral que se han introducido en la reciente aprobada reforma laboral. Lejos de mejorar el empleo de las mujeres, asistiremos a un reparto de la precariedad que venimos soportando las mujeres desde que nos incorporamos de forma masiva al mercado laboral. A las mujeres se les ofrece trabajo a tiempo parcial que les permita tiempo disponible para el cuidado de la familia, y a los hombres se les exige dedicación exclusiva para que la mantengan, los patrones de reparto de trabajo retribuido y no retribuido, parecen inamovibles».

Esta cuestión queda manifiestamente patente, también, si atendemos a los motivos por los que se tiene una jornada parcial, ya que, en un reciente informe del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁶ se recoge que el 97,3% de las personas que reconocen estar ocupadas a tiempo parcial para poder hacerse cargo del cuidado de sus criaturas menores de 14 años eran mujeres, y el 53,3% de estas mujeres alegaba como principal razón el alto precio de los servicios del cuidado de niñas y niños.

Asimismo, la siguiente tabla (tabla 4) refleja que el 18,2% de las personas que trabajan a tiempo parcial lo hacen por atender el cuidado de sus hijas o hijos, o de personas adultas enfermas, con diversidad funcional, etc., o por otras obligaciones familiares o personales, y también que, la práctica totalidad de las personas que alegan este motivo para acogerse a este tipo de jornada son mujeres.

En concreto, el 96,7% de las personas que reconocen haberse acogido a una jornada parcial por el cuidado de criaturas u otras personas dependientes son mujeres, y el 92,2% de quienes lo han hecho por otras obligaciones familiares o personales también son mujeres. Solo un 8,7% manifestó no querer trabajo de jornada completa, siendo también en este grupo la mayoría mujeres.

Tabla 4. Personas ocupadas a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial (2011)

Motivo de la jornada parcial	Total	Hombres	Mujeres
Seguir cursos de enseñanza y formación	153.400	41,7 %	58,3 %
Enfermedad o incapacidad propia	28.000	40,4 %	59,6 %
			.../...

[marzo%202012%20EL%20EMPLEO%20DE%20LAS%20MUJERES%20EN%20CIFRAS.pdf](#) (última consulta 25 de febrero de 2013).

⁶ Instituto Nacional de Estadística: *Mujeres y Hombres en España 2012*, Madrid: INE, 2012, pág. 4, http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925461773&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayou¶m3=1259924822888 (última consulta 26 de febrero de 2013).

Motivo de la jornada parcial	Total	Hombres	Mujeres
.../...			
Cuidado de criaturas, o de personas adultas enfermas, con discapacidad, etc.	297.600	3,2 %	96,7 %
Otras obligaciones familiares o personales	150.600	7,8 %	92,2 %
No haber podido encontrar trabajo a jornada completa	1.351.400	26,9 %	73,1 %
No querer trabajo de jornada completa	215.200	15,6 %	84,4 %
Otros motivos	256.500	36,8 %	63,1 %
No sabe	5.800	31,1 %	68,9 %
Total	2.458.500	24 %	76 %

Fuente: Mujer en cifras. Instituto de la Mujer.

Otro aspecto a tener en cuenta es la diferencia salarial aún hoy en día existente entre mujeres y hombres ante el desempeño de las mismas actividades profesionales, y que es una de las demostraciones palpables de la desigualdad entre ambos, y eso a pesar de que las mujeres, por regla general, acceden al mercado de trabajo con un bagaje académico mucho más completo que el de los hombres. Esta diferencia salarial se explica por aspectos de la actividad laboral que es necesario tener presentes, como son: la estructura salarial, las reducciones de jornada (a las que se acogen mayoritariamente las mujeres para poder hacerse cargo de las tareas de cuidado), los tipos de contrato (son mayoritariamente las mujeres, como se ha comentado con anterioridad, quienes trabajan con contratos a tiempo parcial), o las categorías profesionales. Así, como indica PÉREZ CREGENZAN⁷, se aprecian diferencias en función de la edad, de forma que las diferencias salariales son más evidentes a partir de los 35 años, y, sobre todo, entre personas mayores de 45 años, que es cuando se observan los efectos discriminatorios de la maternidad sobre las carreras profesionales de las mujeres, cosa que no ocurre con la paternidad. Y también en función de las categorías profesionales, dado que los hombres tienen un salario medio anual superior al de las mujeres especialmente en categorías de dirección y gerencia, en las que las mujeres solo representan el 29,5%.

Por lo tanto, y por regla general, podemos decir que aunque se ha producido una cierta equiparación entre mujeres y hombres en relación con su incorporación al mercado de trabajo, la mayor incidencia de la informalidad por lo que respecta a la vinculación contractual entre las mujeres sigue siendo acusada, al igual que el predominio entre estas de la jornada parcial, o los salarios más bajos que los hombres por realizar las mismas actividades. Una vez más se comprueba que el género influye, más que en la incorporación laboral, en las condiciones laborales, que siguen repartiéndose de manera desigual entre mujeres y hombres.

⁷ PÉREZ CREGENZAN, M.: «La brecha salarial es fa més profunda», *El Periòdico de Catalunya*, Suplement d'Anàlisi Econòmica+Valor, 26 de febrero de 2013, pág. 8.

2. POLÍTICAS DE EMPLEO, EMPLEABILIDAD Y LA EXCEPCIÓN PARA LAS MUJERES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El concepto de políticas activas de empleo se establece en el artículo 23⁸ de la Ley de Empleo⁹. Las medidas surgidas en el ámbito de las políticas de empleo se dividen, de forma tradicional, entre políticas activas y políticas pasivas de empleo, siendo las primeras las que se relacionan con el propósito de conseguir el incremento y/o mantenimiento de los niveles de empleo, y, por el contrario, las prestaciones sustitutivas de la ausencia de rentas en situaciones de paro involuntario las que se encuadran en el segundo grupo. A día de hoy, mientras las políticas activas se regulan por el ordenamiento jurídico del empleo, las de protección económica aparecen reguladas en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social. En virtud de lo establecido en la Estrategia Europea del Empleo¹⁰, la indefinición entre las fronteras de una y de otra afecta a los elementos más representativos de la política pasiva que adopta finalidades más propias de las medidas de carácter activo. Los esfuerzos económicos, administrativos y de cualquier otra índole tratan de conseguir los objetivos marcados por la vertiente activa de esta política, relegando a un segundo plano los objetivos de protección de las personas desempleadas¹¹. Debemos situar las políticas de empleo en un escenario caracterizado por la profunda crisis económica y de empleo, en primer lugar, y, en segundo lugar, por los cambios profundos en el tejido productivo con la globalización, el paso acelerado de una economía industrial a una economía del conocimiento en Europa, y los cambios en las cualificaciones requeridas en modelos productivos flexibles. Por ambas vías se subraya el problema del carácter estructural del desempleo y el riesgo de exclusión de ciertos colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo. En España esta problemática adquiere tintes más sombríos. Ello explica que entre 2010 y 2012 el marco legal de las políticas

⁸ Artículo 23: 1. *Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. Las políticas definidas en el párrafo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de formación profesional e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo.* 2. *Dichas políticas se complementarán y relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el título III del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. La acción protectora por desempleo a que se refiere el artículo 206 del referido Texto Legal comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo.*

⁹ Ley 56/2003, de Empleo, de 16 de diciembre de 2003 (BOE núm. 301, de 17 de diciembre).

¹⁰ Comisión Europea: *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, 2010.

¹¹ MOLINA HERMOSILLA, O.: «Concepto de políticas activas de empleo. Artículo 23», en MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A. (dir.), *El derecho del Empleo. El estatuto jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, actualizado con la Reforma Laboral*, Granada: Comares, 2011, pág. 568.

de empleo haya estado sometido a una profunda revisión¹², que ha afectado al marco institucional, a la regulación de las políticas activas de empleo, a la formación profesional para el empleo y a la intermediación laboral¹³.

La inscripción como demandantes de empleo y suscripción del compromiso de actividad de las personas beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo se regula en el artículo 27 de la Ley de Empleo¹⁴. El objetivo de dicho artículo parece ser el de poner de manifiesto los puntos de conexión entre las políticas pasivas y las políticas activas, ya que se parte del presupuesto de que ambos tipos de medidas están plenamente diferenciadas y, por lo tanto, se hace necesario coordinarlas para hacer frente al problema de desempleo¹⁵. Esta situación se puede apreciar también de una manera clara en el ámbito de la regulación de la protección por desempleo que lleva a cabo la Ley General de Seguridad Social¹⁶. ROMERO CORONADO critica que la falta de solidez para sostener la separación entre las políticas activas y pasivas le confiere al artículo 27 un carácter redundante y poco significativo dentro del conjunto del ordenamiento jurídico de protección por desempleo. De esta forma piensa que no existe obstáculo técnico alguno en el ordenamiento jurídico para incluir conjuntamente dentro de un mismo ordenamiento regulador las políticas activas con las medidas de protección de desempleo propias de la Seguridad Social, sobre todo si atendemos a consideraciones objetivas y materiales, es decir, a las condicionantes determinantes

¹² Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (precedida por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero); Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas; Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo; Real Decreto-ley 10/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

¹³ NAVARRO NIETO, F. y COSTA REYES, A.: «Introducción crítica al marco de las políticas de empleo en España». *Aranzadi Social Doctrinal* 9, enero 2013, pág. 164.

¹⁴ Artículo 27: 1. *Los solicitantes y perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo deberán inscribirse y mantener la inscripción como demandantes de empleo en el servicio público de empleo.* 2. *La inscripción como demandante de empleo se realizará con plena disponibilidad para aceptar una oferta de colocación adecuada.* 3. *Las Administraciones públicas competentes en la gestión de políticas activas garantizarán la aplicación de las políticas activas de empleo a los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, en el marco de lo que se establezca de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.2 de esta Ley. A estos efectos, se deberá atender mediante dichas políticas, como mínimo, al volumen de beneficiarios proporcional a la participación que los mismos tengan en el total de desempleados de su territorio.* 4. *Los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción. Las Administraciones públicas competentes deberán verificar el cumplimiento de las obligaciones como demandantes de empleo de los beneficiarios de las prestaciones y subsidios por desempleo y deberán comunicar los incumplimientos de esas obligaciones al Servicio Público de Empleo Estatal, en el momento en que se produzcan o conozcan.*

¹⁵ ROMERO CORONADO, J.: «La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo». *Ibid.*, pág. 660.

¹⁶ A partir de ahora LGSS.

de ambas prestaciones¹⁷. El espíritu del artículo 27 parece ser, entonces, reforzar las nociones de ocupabilidad y empleabilidad dentro de la Ley de Empleo y armonizar ambas políticas, sentido reflejado también en la disposición adicional sexta de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medias urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que establece que cuando el empleo inicie su recuperación el Gobierno procederá a la reforma de la regulación de las prestaciones por desempleo con el objetivo de aumentar su vinculación con las políticas activas de empleo. Hoy por hoy, sin embargo, el auténtico sentido del artículo 27 no es otro que reconocer las funciones que tienen que hacer los servicios de empleo en materia de protección por desempleo¹⁸.

El término empleabilidad es un concepto de máxima actualidad. No en vano, hay que recordar que la crisis económica en España ha supuesto que aproximadamente 6.000.000 de personas se hayan quedado sin trabajo, dado que según los datos del último trimestre de 2012 recogidos por el INE, la cifra de personas paradas asciende a 5.965.400 personas. Así, según los datos del Ministerio de Empleo, en el pasado año 2012 las oficinas de empleo han alcanzado 426.364 personas desempleadas más que en el año 2011, lo que supuso un aumento del 9,64% frente al año anterior, subida más alta que las de 2011 y 2010, aunque algo menor que las de 2009 y 2008. Preocupante es también la relación entre la duración del paro y el sistema de protección por desempleo. A estos efectos no hay que olvidar que ya antes del comienzo de la crisis económica del año 2008, España estaba considerada como un país con periodos de desempleo muy largos y con mucho paro de larga duración¹⁹. Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio marcan como objetivo principal, en la línea con las reformas realizadas 10 años antes, la reducción del gasto del sistema. A partir del año 1992, las diferentes reformas del sistema español han intentado reducir el acceso a las prestaciones contributivas y han limitado la extensión del sistema asistencial mediante la imposición de criterios más estrictos de acceso por la vía de rentas familiares y el concepto de responsabilidad familiar. En este contexto también ha ido evolucionando lo que se entiende por empleabilidad. Este concepto ha pasado de ser considerado, en un primer momento, como un simple mecanismo regulador de la oferta y la demanda de trabajo, a ser concebido una habilidad o una capacidad personal estrictamente vinculada a la obtención de un empleo o a evitar la pérdida de este²⁰. Posteriormente se ha entendido que la empleabilidad era una habilidad personal hasta que, finalmente, ha sido concebida como una competencia

¹⁷ ROMERO CORONADO, J.: ob. cit., págs. 663 y 677; QUESADA SEGURA, R.: *Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo*, Sevilla: Mergablum Edición y Comunicación, 2004, pág. 104.

¹⁸ Ya antes de la entrada en vigor del artículo 27, dentro del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social, se había reconocido esa complementariedad imprescindible entre ambas, configurando un cuerpo legislativo unitario, de forma íntegra y en un título separado. Así, a raíz de las reformas operadas en el año 2002 dentro de la regulación de las prestaciones y subsidios por desempleo del título III de la LGSS se introdujeron medidas de activación que reconfiguraron totalmente ese sentido estrictamente reparador o económico de la protección por desempleo regulada en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social. ROMERO CORONADO, J.: ob. cit., págs. 677 y 678.

¹⁹ GARCÍA SERRANO, C. (dir.): *El sistema de protección por desempleo y la duración efectiva de los episodios de paro*, Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, noviembre 2012, pág. 163.

²⁰ La OIT describe la empleabilidad como la capacidad de conseguir y conservar un empleo: capacidad de sintonizar con el mercado de trabajo, de poder cambiar de empleo sin dificultades o de encontrar un puesto de trabajo.

personal de responsabilidad social, no solo personal²¹. Recientemente dicen CIFRE GALLEGO y NAVARRO MACIÁN que «si bien las aptitudes son necesarias para que una persona sea empleable, es decir, que debe tener los conocimientos que requiere el puesto de trabajo al que accede, más importante aún son sus cualidades subjetivas, sus actitudes (disposiciones de ánimo), las cuales obtendrá, no en el corto plazo, sino a lo largo de su vida, mientras toma contacto con la sociedad que la rodea»²². Es indiscutible que el incremento de la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras facilita su reinserción laboral.

La prestación de desempleo está unida a procesos de búsqueda activa de empleo²³. El fundamento de este modo de proceder es posible encontrarlo en la creencia según la cual, un nivel elevado de protección en los casos de pérdida de empleo desincentiva a sus personas beneficiarias a la hora de llevar a cabo actuaciones tendentes a su búsqueda activa²⁴. Las políticas sociales, tanto estatales o regionales como locales, parecen fundarse en nuevos pilares que exigen una contrapartida como contraprestación a los esfuerzos públicos en materia de protección social; de ahí que se exijan ciertos comportamientos a las personas beneficiarias –antes pasivos–. Y esto parece más evidente aún en la prestación de desempleo²⁵. En un Estado Social, Democrático y de Derecho la ciudadanía social no debe ser simplemente una aspiración, sino una realidad sobre la que construir una sociedad de iguales y entre iguales. Y, en ella, adquiere un rol transcendental el

²¹ MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. A.: «La empleabilidad: una competencia personal y una responsabilidad social». *Contribución a las Ciencias Sociales*, noviembre 2011, www.eumet.net.

²² CIFRE GALLEGO y NAVARRO MACIÁN en referencia a TABERNERO, BRIONES y ARENAS, dicen que es la percepción subjetiva de empleabilidad lo que determina cómo el individuo siente y reacciona frente a las circunstancias del contexto, hace que se sienta más flexible ante las posibles amenazas, determinando así la salud y el bienestar. CIFRE GALLEGO, E. y NAVARRO MACIÁN, M. L.: «Construyendo puentes entre la responsabilidad social empresarial y la salud psicosocial en las organizaciones: una guía 2.0 para el incremento de la empleabilidad», *RTSS. CEF*, núm. 359, febrero 2013, pág. 170.

²³ La reforma del año 2002 trata de recoger las recomendaciones de la Unión Europea al Gobierno español para que modifique el sistema de prestaciones de tal forma que incentive la búsqueda de empleo y para ir sustituyendo progresivamente el peso de las políticas pasivas por las activas. La reforma supone un endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas, un endurecimiento de las infracciones y sanciones por la percepción fraudulenta de prestaciones y la obligación de aceptar la oferta de un trabajo adecuado, estableciéndose una nueva definición de oferta adecuada de empleo. Dicen QUINTERO y BLÁZQUEZ que la ocupabilidad no habría de concebirse como un elemento unidireccional (del desempleado hacia sí mismo) sino que habría de vincular a aquellos sujetos garantes del empleo dentro del sistema de protección social; de tal forma que los servicios públicos de empleo (junto a otras entidades privadas, si fuera el caso) habrían de procurar ocupación al desempleado; pero en términos laborales en sentido estricto. Y en este sentido, habrían de reformularse también de un modo esencial los trabajos de colaboración social. QUINTERO LIMA y BLÁZQUEZ AGUDO: «La protección por desempleo: la ocupabilidad como contrapartida», *Aranzadi Social Doctrinal* 7, noviembre 2012, pág. 150.

²⁴ MOLINA HERMOSILLA, O.: ob. cit., pág. 581.

²⁵ Las teorías liberales negativas han rechazado el intervencionismo estatal a través de la protección económica en las situaciones de desempleo, por interpretar que alteran el funcionamiento del mercado de trabajo. Es decir, las prestaciones de desempleo, se interpreta, desincentivan el trabajo. Enfrente, las ideas keynesianas defienden que el desempleo no es realmente solo un problema de ineficiencia de la oferta de los trabajadores hacia el mercado, sino también en gran medida de las demandas del mercado. QUINTERO LIMA y BLÁZQUEZ AGUDO: ob. cit., págs. 124 y 127.

trabajo, la actividad laboral, por medio de la cual la persona se interrelaciona con otras personas y se realiza, además de que un primer signo y elemento clave es la integración en el propio trabajo, para posteriormente hacerse la persona real en la sociedad. Esta situación adquiere mayor relevancia si cabe para determinados grupos para los que los derechos sociales son especialmente importantes, como las mujeres víctimas de la violencia de género²⁶.

El Plan Anual de Política de Empleo 2012 establece la revisión progresiva de las políticas de empleo, la continua evaluación de las medidas puestas en práctica y la reorientación de las mismas a la luz de los resultados de esa evaluación. Teniendo como objetivos últimos los apuntados por las recomendaciones europeas derivadas de la Estrategia Europa 2020 y las directrices para las políticas de empleo adoptadas por decisión del Consejo de la UE, de 21 de octubre de 2010; esto es, unas políticas activas que tengan un enfoque preventivo para facilitar nuevas oportunidades de incorporación al empleo de las personas desempleadas, mejorando su empleabilidad y aumentando su proactividad, de forma que se reduzca su tiempo de permanencia en el desempleo²⁷.

En esa noción de empleabilidad inciden el epígrafe 3 y 4 del artículo 27 de la Ley de Empleo en la línea introducida por las reformas operadas por el Real Decreto 5/2002 y la Ley 45/2002. También es ese el sentido que introducen en el epígrafe 4 por la Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo al establecer que dicha participación en las políticas activas debe llevarse a cabo sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 231.1 de la LGSS y que la comunicación al Servicio Público de Empleo podrá realizarse por medios electrónicos. La regulación del artículo 231.1 de la LGSS introduce elementos importantes destinados a facilitar la inserción laboral e incentivar la incorporación y permanencia en el mercado de trabajo²⁸. Por su parte, el párrafo 2.º del artículo 206 de la LGSS establece que la acción protectora comprenderá, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de las personas trabajadoras desempleadas, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. Todo ello sin perjuicio, en su caso, de las competencias de gestión de las políticas activas de empleo que se desarrollarán

²⁶ MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUEROS MARTÍNEZ, L. A.: «El derecho social del trabajo y los derechos sociales ante la violencia de género en el ámbito laboral», *Anales del Derecho*. núm. 30, pág. 48. *Vid.* para un análisis más detenido MONEREO PÉREZ, J. L.: *Derechos sociales de ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid: Consejo Económico y Social, 1996.

²⁷ Con este enfoque de las políticas activas de empleo se pretende seguir las orientaciones reflejadas en las Recomendaciones del Consejo de Europa de 12 de julio de 2011. La revisión de las políticas activas de empleo en aras de estos grandes objetivos se hará progresivamente, en un contexto de restricción presupuestaria, lo que incrementa las exigencias de eficiencia de estas políticas, y siempre en el marco de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE núm. 279, de 19 de noviembre de 2011). Plan Anual de Política de Empleo 2012 (BOE núm. 186, de 4 de agosto de 2012).

²⁸ «Participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determinen los servicios públicos de empleo; o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos y aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por dichas agencias».

por la Administración General del Estado o por la Administración autonómica correspondiente, de acuerdo con la normativa de aplicación.

Son obligaciones de las personas trabajadoras y solicitantes y beneficiarias de las prestaciones por desempleo, entre otras, buscar activamente empleo y participar en las acciones de mejora de la ocupabilidad que se determinen por los servicios públicos de empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción²⁹. La condición de víctima de la violencia de género será tenida en cuenta por el servicio de empleo competente a los efectos de atemperar, en caso necesario, el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del compromiso suscrito³⁰. En estos casos, cuando dicho organismo entienda que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad, a corto plazo, por su participación en los programas de empleo específicos establecidos para la inserción profesional, extenderá el informe de empleabilidad.

La complejidad del proceso de ruptura de la relación de maltrato es lo que justifica y motiva la excepcionalidad de la norma. El proceso de ruptura con una relación de maltrato se puede definir como largo y complejo, ya que, para las mujeres es en muchas ocasiones muy difícil aceptar la ruptura con la relación de maltrato, puesto que lo viven como un fracaso personal, el de una relación en la que habían depositado todas sus ilusiones y esperanzas. Es habitual el sentimiento de culpabilidad y de responsabilidad ante lo que estaba ocurriendo en sus relaciones. Frecuente es también el sentimiento de miedo, odio, desilusión, impotencia, baja autoestima incluso una vez terminada la relación. En esos momentos comienzan un proceso de redefinición de sus identidades a fin de fortalecer su autonomía e independencia³¹. Las mujeres maltratadas necesitan mucho tiempo y esfuerzo para lograr acumular toda la información que precisan para desarrollar más confianza en sí mismas, hacer frente a sus miedos, a sus sentimientos de culpa, cambiar la concepción de pareja ideal que tenían, aumentar su independencia económica, crear una red de apoyo social y mejorar su salud mental y física³².

Tras la ruptura, en muchos casos, las mujeres que han sido víctimas de la violencia de género tienen que hacer frente a situaciones de acoso por parte de su expareja, a dificultades eco-

²⁹ El artículo 231 de la LGSS entiende por compromiso de actividad *el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo.*

³⁰ La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en su disposición adicional octava, apartado cuatro, modifica el artículo 231.2 de la LGSS, relativo a las obligaciones de los trabajadores solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo.

³¹ IBÁÑEZ GONZÁLEZ, M.: *La violencia doméstica en Euskadi: malos tratos a la mujer. Análisis y definición del proceso de ruptura con una relación de maltrato*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004, pág. 277.

³² VILLAVICENCIO, P.: «Barreras que impiden la ruptura de una situación de maltrato», en OSBORNE, R. (coord.), *La violencia contra las mujeres: realidad social y políticas públicas*, Madrid: UNED, 2001, pág. 26.

nómicas, problemas psicológicos, y sentimientos de miedo, soledad, y culpabilidad, entre otros. Necesitan tiempo, un tiempo que avala la excepcionalidad de las medidas que se introducen en el ámbito laboral por la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, LOVG)³³. Así pues, la excepcionalidad que justifica el informe de empleabilidad está directamente relacionada con las posibilidades de acceso a la prestación de desempleo desde las situaciones de suspensión o extinción de la relación para las mujeres víctimas de la violencia de género introducidas por dicha norma orgánica³⁴. El problema se plantea cuando se traslada este razonamiento a las mujeres víctimas de la violencia de género que acceden a la ayuda económica del artículo 27 de la LOVG.

3. LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA PRECARIEDAD ECONÓMICA TRAS LA RUPTURA DE LA RELACIÓN SENTIMENTAL

Para que la violencia de género cese, es necesario que confluyan múltiples factores, dado que estamos ante un problema social multicausal, pero, indudablemente, la dependencia económica respecto del agresor es una de las razones que dificulta a las mujeres dar el primer paso para romper la situación de violencia. Por tanto, «la falta de medios económicos suficientes para poder vivir independientemente de los ingresos de su pareja dificulta enormemente el que las mujeres maltratadas se decidan a romper con su relación»³⁵. Así, se puede considerar como un factor decididamente influyente a la hora de que las mujeres víctimas de violencia de género abandonen al agresor la independencia económica o el tener un alto nivel cultural y un empleo o, cuando menos, unas mayores probabilidades y posibilidades de poder acceder al mercado de trabajo en condiciones mínimamente dignas que permitan a la mujer seguir adelante con su vida y sacar adelante a sus criaturas, si las tiene, sin necesidad de depender de los medios económicos que facilitaba el agresor.

Las mujeres víctimas de violencia de género, por tanto, encuentran muchas dificultades cuando se deciden a intentar salir de esa circunstancia y romper con el agresor, dificultades no solo de tipo afectivo, o psicológico, sino también de tipo económico.

Cuando hablamos de las dificultades económicas que atraviesan las mujeres víctimas de violencia de género se tiende a pensar únicamente en la dependencia económica que algunas mujeres (que no todas) pueden tener con respecto a sus agresores. Sin embargo, es necesario ampliar nuestra percepción a este respecto, dado que es necesario tomar en consideración también otras cuestiones, como:

³³ SERRANO ARGÜESO, M.: «Las posibilidades de incorporación al mercado laboral de las víctimas violencia de género en el ámbito familiar a la luz de las últimas reformas legislativas», *Aranzadi Social*, núm. 20, marzo 2005, págs. 65-85.

³⁴ Ley Orgánica 1/2004, disposiciones adicionales séptima apartado tres, cuatro y cinco; y octava, apartados dos y cinco que modificaron el texto del Estatuto de los Trabajadores en los artículos 45.1 n), 48.6 y 49.1 m), y el artículo 210 de la LGSS.

³⁵ IBÁÑEZ GONZÁLEZ, M.: ob. cit., pág. 312.

- La merma de estatus que para muchas mujeres supone romper con su relación de pareja.
- Las dificultades económicas relacionadas con que el agresor no hace frente a la pensión compensatoria que se establece para ella y/o las criaturas, o aun haciendo frente a la pensión, no se encarga de otro tipo de gastos derivados de la manutención a los que las mujeres deben hacer frente en solitario.
- El empobrecimiento económico que puede derivarse de tener que abandonar la vivienda y/o el trabajo para trasladarse lejos del agresor, y tratar de liberarse de la situación de acoso y derribo a la que está siendo sometida por parte de este.
- Las dificultades económicas derivadas de la no desvinculación económica del agresor en la sentencia de divorcio, de modo que nos encontramos muchas veces con mujeres que se ven obligadas a hacer frente ellas solas a la hipoteca que suscribieron con el agresor, o incluso a tener que asumir deudas por él adquiridas. En otras ocasiones esa falta de desvinculación económica hace que, por ejemplo, estas mujeres no puedan acceder a determinados recursos, como puede ser el caso de las ayudas económicas o la justicia gratuita, porque al no existir separación legal de los bienes, contabilizan como tal, y se les priva de determinadas ayudas estándar, aun cuando ellas no están disponiendo de esos bienes, aunque sí que están a nombre de ambos.

Un ejemplo de todas estas dificultades económicas lo constituyen varios testimonios de mujeres víctimas recogidos en un informe recientemente elaborado por la Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género del Gobierno vasco³⁶, y que se recogen de forma somera a continuación.

«Lo que hablamos siempre de las penurias económicas. A mí es una cosa que me obsesiona. Siempre digo que te arreglas por dentro pero que el día a día sigue, hay que seguir gastando, hay que pagar el alquiler, hay que ir a un médico, hay que comprar cuadernos... bueno pues imaginaos que de repente estáis dos años sin poder trabajar, dos años (...). Todos mis ahorros trabajando se fundieron en esos dos años. Yo me quedé en la ruina, pidiendo dinero.»

«En el juicio a este señor le condenan a pagarme 30 millones de pesetas. Pero como es insolvente no pasa nada. Este señor trabaja en la cárcel (...) y cobra 400 euros al mes, limpios. Yo cobro 350 euros de pensión de invalidez (...). Me parece tremendo que ese señor esté ahorrando dinero y yo tenga que pedir prestado.»

«Sus cuentas debieran estar controladas, tendría que haber detectives que controlaran su actividad,... son delinquentes y como tales deben ser tratados, y todos sus

³⁶ Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género: *Mujeres víctimas de violencia de género: vivencias y demandas*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2012, pág. 63.

ingresos tienen que estar regulados, y se debe saber dónde trabajan, y adónde van, se tiene que saber todo de ellos, alguien tiene que ser garante de que ellos cumplan, no puede abrirse todo un proceso y hala, cuando a él se le cruce la vena: "Pues mira, ahora voy a pagarte 300 euros menos, y mira por dónde, ahora lo voy a conseguir".»

En definitiva, al cúmulo de dificultades que atraviesan las mujeres víctimas de violencia de género cuando deciden salir de esa situación con su autoestima totalmente destruida, en la mayoría de ocasiones hay que añadir también diferentes problemas de tipo económico que imposibilitan que puedan reconstruirse de nuevo en el centro de sus propias vidas y puedan vivir una vida libre de violencia, y que se convierten, por tanto, en factores que dificultan enormemente que puedan dar el primer paso, dado que proporcionan una inseguridad e intranquilidad añadida en un momento, además, de gran desequilibrio emocional.

Por otro lado, no hay que obviar que las mujeres también son muchas veces víctimas de violencia económica, cuando su pareja ha cortado, sujetado o impedido el acceso al manejo de la economía familiar, buscando incrementar su control sobre ella, y se ha erigido en el único administrador del dinero que entra en la unidad familiar, infringiendo, por tanto, un daño psicológico que viene a sumarse a la violencia psicológica entendida como tal. Este control merma las capacidades de autonomía e independencia de la mujer afectada y puede provocar un aislamiento y una dependencia que se convierten en difíciles de superar una vez las mujeres se deciden a romper con su relación de maltrato.

Además, estas dificultades económicas están lógicamente relacionadas con las dificultades que también atraviesan las mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito laboral. En ocasiones nos encontramos con mujeres que no han trabajado nunca y se ven en la necesidad de tener que incorporarse al mercado laboral sin ningún tipo de cualificación, o mujeres que han renunciado a su carrera profesional por dedicarse al cuidado del hogar e hijas e hijos, y que, de repente, tienen que reincorporarse al mercado laboral después de varios años alejadas de él, con las lógicas dificultades que ello conlleva. En otras ocasiones estamos ante mujeres que tienen su trabajo, pero que comienzan a sufrir un continuo acoso por parte de su pareja/expareja, que se presenta en su centro de trabajo generando multitud de problemas con las dificultades que ello puede acarrear. Podemos encontrar también con mujeres que, debido a las consecuencias psicológicas derivadas de la violencia de género por ellas padecida, no están en condiciones de trabajar, al menos, durante un largo periodo de tiempo subsiguiente a la ruptura con la relación de maltrato. O también con mujeres con problemas de infracotización a la Seguridad Social, de salud, cargas familiares de muy diverso tipo, etc.

Por último, es necesario incidir también en otro tipo de violencia económica que sufren todas las mujeres en la esfera pública, y que, por tanto, también afecta a las víctimas de la violencia de género, y que queda representada en imágenes como el famoso «techo de cristal». Se hace aquí referencia a todas aquellas formas de bloqueo o impedimento que sufren las mujeres en el acceso a la economía en igualdad de condiciones a los hombres, los sueldos más bajos para las mujeres con respecto a los hombres en iguales condiciones de empleo, o la imposibilidad de acceder a determinados puestos de trabajo con responsabilidad, que parecen estar reservados para los hombres.

4. LA AYUDA ECONÓMICA DEL ARTÍCULO 27 DE LA LOGV

4.1. DEFINICIÓN Y REGULACIÓN

Es evidente la especial dificultad de las mujeres víctimas de la violencia de género para acceder al mercado laboral e iniciar una vida normalizada y también para permanecer en el mismo³⁷. A tal efecto, la LOGV establece dos tipos de medidas, por un lado, la promoción de la inserción sociolaboral de las mujeres víctimas de la violencia de género impulsando, en su artículo 22, la puesta en marcha de un programa específico de empleo, en el marco del Plan de Empleo del Reino de España. Este programa incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia. Y, por otro lado, la creación de una ayuda específica al objeto de facilitar la independencia económica de las mujeres y, en consecuencia, la salida del círculo de violencia en el que se encuentran.

El trabajo es una herramienta trascendental para la autonomía personal, económica y social; y lo que es más importante, para no sentirse excluida o excluido de la sociedad. La integración en el trabajo es un paso previo muy importante a la posterior inclusión en la sociedad, siempre y cuando exista una exclusión social genérica. Las medidas previstas para facilitar la inserción sociolaboral de las mujeres víctimas de la violencia de género tienen como fin evitar que hereden y perpetúen las consecuencias de esa situación de desigualdad y de discriminación también en el ámbito laboral³⁸. En este sentido, y aunque con cierto retraso, el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, aprobó el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de la violencia de género, dando cumplimiento al artículo 22 de la LOGV³⁹. El Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, considera a las víctimas de la violencia de género como colectivo prioritario en el ámbito de oportunidades de empleo y fomento de la contratación. También se encuentran presentes en el ámbito del fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo⁴⁰ y en el ámbito de oportunidades para colectivos con especiales dificultades⁴¹. Ade-

³⁷ MONEREO y TRIGUEROS destacan que la violencia de género es causante hoy en día de una «nueva cuestión social». MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUEROS MARTÍNEZ, L. A.: ob. cit. pág. 74.

³⁸ *Ibid.*, pág. 66.

³⁹ Desde el año 2003 las mujeres víctimas de la violencia de género aparecen como uno de los colectivos de protección específica en las normas nacionales y autonómicas de fomento del empleo.

⁴⁰ Reforzándose los programas de fomento del empleo que promuevan la adaptación de las mujeres a las necesidades del mercado de trabajo, en especial de aquellas pertenecientes a grupos más vulnerables mediante el establecimiento de protocolos de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales para el establecimiento de medidas que faciliten el acceso al empleo y a la formación para el empleo de las mujeres, sobre todo a personas con necesidades especiales, como mujeres en riesgo de exclusión, mujeres víctimas de la violencia de género, mujeres con discapacidad y mujeres al frente de familias monoparentales.

⁴¹ Medidas de aplicación de planes específicos de inserción laboral para mujeres víctimas de violencia de género que comprendan medidas tales como: itinerario de inserción sociolaboral realizado por personal especializado; programa

más, y cumpliendo la llamada de la LOGV, en el Plan Anual de Políticas de Empleo se tienen especialmente en consideración las situaciones de las mujeres víctimas de la violencia de género junto a las de otros colectivos. En concreto, el objetivo 5 prevé las medidas específicas y, entre ellas, se establecen los programas de fomento a favor del empleo de mujeres víctimas de la violencia de género⁴². La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y el empleo, aprobó el programa de bonificaciones a la contratación de trabajadoras víctimas de la violencia de género. La Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de Promoción del Empleo Autónomo⁴³, prevé, con carácter general, el incremento en un 10% de la cuantía de las subvenciones y ayudas para el establecimiento como trabajadoras autónomas cuando la beneficiaria sea una mujer víctima de la violencia de género⁴⁴.

Así pues, la autonomía económica y laboral solo se puede conseguir a través de la obtención de un empleo, pero la situación de partida de estas mujeres, como se ha comentado con anterioridad, limita sus oportunidades, hasta reducirlas en ocasiones a la economía sumergida en tareas, como por ejemplo, el servicio doméstico. Además, la imposibilidad de trabajar de muchas de las víctimas de la violencia de género las limita e imposibilita para integrarse en la sociedad y convertirse, a su vez, en ciudadanas de pleno derecho, motivos por los que, y sobre todo, en los primeros momentos tras la ruptura con una relación de maltrato, se antoja fundamental poder contar con una ayuda económica lo suficientemente importante para poder iniciar una nueva vida libre de violencia, como puede ser la que constituye la ayuda económica específica para las mujeres víctimas de la violencia de género.

Se trata de una prestación económica para las mujeres víctimas de la violencia de género prevista en el artículo 27 de la LOGV, que será desarrollada posteriormente de forma reglamentaria por las comunidades autónomas. Esta ayuda, que se modulará en relación con la edad y responsabilidades familiares de las víctimas, tiene como objetivo fundamental facilitar unos recursos mínimos de subsistencia que permitan a las mujeres independizarse del agresor en el entendimiento de la importancia de una mínima solvencia económica para poder sobrevivir sin la necesidad de los ingresos de su pareja. Hay que tener presente que la ruptura definitiva de la relación de maltrato se identifica más con un proceso caracterizado por una serie de decisiones tomadas a lo largo de un

formativo específico para favorecer la inserción sociolaboral; incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia; incentivos para las empresas que contraten a las víctimas de la violencia de género; incentivos para facilitar la movilidad geográfica de las mujeres; incentivos para compensar diferencias salariales; convenios con empresas para facilitar la contratación de las mujeres víctimas de la violencia de género y su movilidad geográfica.

⁴² Plan Anual de Política de Empleo 2012 (BOE núm. 186, de 4 de agosto de 2012).

⁴³ BOE núm. 136, de 7 de junio de 2007.

⁴⁴ Estudio detallado de las medidas de inserción laboral de las mujeres víctimas de la violencia de género y, en general, de las diferentes medidas de carácter económico, social y laboral que tienen como fin garantizar la protección integral y la plena autonomía personal y económica de las mujeres víctimas de la violencia de género en GARCIA ROMERO, B.: «La violencia de Género desde la perspectiva del derecho del trabajo y de la Seguridad Social», *Revista Aranzadi Social Doctrinal*, núm. 11, marzo 2012, págs. 117-148.

periodo de semanas, meses o incluso años, que con una única decisión tomada de forma repentina e impulsiva. La independencia económica, más que ninguna otra condición, ha sido destacada por la doctrina como un factor esencial a la hora de que las mujeres se decidan a romper definitivamente con la relación de maltrato y son numerosos los estudios que avalan una relación directa entre las posibilidades económicas de una mujer y su decisión de romper con su pareja maltratadora⁴⁵.

4.2. DATOS ESTADÍSTICOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La normativa relativa al procedimiento de tramitación de esta ayuda es la que al respecto haya aprobado cada comunidad autónoma. En la actualidad, 16 comunidades autónomas tienen regulados procedimientos específicos⁴⁶. Su tramitación comenzó en el 2006 y fueron comunidades autónomas

⁴⁵ IBÁÑEZ GONZÁLEZ, M.: ob. cit., pág. 275.

⁴⁶ *Andalucía*, Orden de 25 de mayo de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer en régimen de concurrencia no competitiva, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 14 de junio de 2012, núm. 116, pág. 6. *Aragón*, Orden de 26 de junio de 2006 del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que regula el procedimiento administrativo para la concesión de ayudas económicas a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, *Boletín Oficial de Aragón*, 12 de julio de 2006, núm. 79, pág. 9.548. *Asturias*, Decreto 90/2006, de 20 de julio, por el que se regula el procedimiento de concesión de las ayudas previstas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 14 de agosto de 2006, núm. 188, pág. 16.458. *Canarias*, Orden de 26 de diciembre de 2006, por la que se establece el procedimiento de concesión por el Instituto Canario de la Mujer de ayudas económicas para mujeres víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos y especiales dificultades para obtener un empleo, *Boletín Oficial de Canarias*, 30 de diciembre de 2006, núm. 252, pág. 30.144. *Cantabria*, Orden SAN/23/2006, de 6 de septiembre, por la que se regula el procedimiento de concesión de las ayudas económicas a víctimas de violencia de género previstas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y desarrolladas por el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, *Boletín Oficial de Cantabria*, 11 de septiembre de 2006, núm. 175, pág. 11.109. *Castilla-La Mancha*, Orden de 22 de diciembre de 2008, de la Consejería de Presidencia, por la que se aprueban las Bases Reguladoras de las ayudas sociales dirigidas a mujeres víctimas de violencia de género con especiales dificultades para obtener un empleo al amparo de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, 30 de diciembre de 2008, núm. 268, fasc. I, pág. 42.265. *Castilla y León*, Orden FAM/1049/2010, de 6 de julio, por la que se modifica la Orden FAM/785/2006, de 4 de mayo, por la que se establece el procedimiento de concesión y pago de la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, *Boletín Oficial de Castilla y León*, 23 de julio de 2010, núm. 141, pág. 58.510. *Cataluña*, Orden ASC/342/2008, de 30 de junio, por la que se regula el procedimiento aplicable a la solicitud y la concesión de 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, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 15 de julio de 2008, núm. 5.173, pág. 55.296. *Comunidad Valenciana*, Orden de mayo de 2007, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la ayuda económica a favor de las víctimas de violencia de género, 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, *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, 8 de mayo de 2007, núm. 5.507, pág. 18.313. *Extremadura*, Orden de 30 de junio de 2008 por la que se regula el procedimiento de concesión de las ayudas económicas previstas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, *Diario Oficial de Extremadura*, 14 de julio de 2008, núm.

pioneras las siguientes: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Navarra, y La Rioja; a las que posteriormente siguieron en el año 2007 la Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco; y finalmente en 2008 Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y Extremadura.

Mención especial merece la Comunidad Autónoma de Galicia, donde siendo conscientes de las dificultades económicas que atraviesan las mujeres víctimas de violencia de género, además de regular estas ayudas económicas establecidas en el artículo 27 de la LOGV, en la misma orden se regulan unas indemnizaciones de pago único⁴⁷ a favor de las mujeres que sufren violencia de género y de las personas dependientes económica o asistencialmente de una mujer que sufra violencia de género que tengan derecho a la percepción de la indemnización, siempre que exista constatación judicial del incumplimiento del deber de satisfacerla y, como consecuencia, se produzca una situación de precariedad económica. Pueden, por tanto, ser beneficiarias de esta indemnización: las personas menores de edad que dependan de una mujer que sufra violencia de género; las personas mayores de edad que dependan económicamente de una mujer que sufra violencia de género; y las personas dependientes bajo el cuidado de una mujer que sufra violencia de género.

135, pág. 19.098. *Galicia*, Resolución del 8 de marzo de 2011, de la Secretaría Xeneral da Igualdade, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan las ayudas establecidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, del 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, y en el artículo 43 de la Ley 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, *Diario Oficial de Galicia*, 11 de marzo de 2011, núm. 49, pág. 4.146. *Madrid*, Orden 4073/2010, de 23 de noviembre, por la que se convocan, para el año 2011, las ayudas económicas de pago único recogidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, cuyo procedimiento de concesión se regula en la Orden 2542/2006, de 8 de noviembre, del Consejero de Empleo y Mujer, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 3 de enero de 2011, núm. 1, pág. 60. *Murcia*, Orden de 10 de marzo de 2008, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se regulan las ayudas económicas establecidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, 8 de abril de 2008, núm. 81, pág. 10.697. *Navarra*, Orden Foral 297/2009, de 15 de septiembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se regula el régimen de concesión de las ayudas a víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos económicos y unas especiales dificultades para obtener empleo, *Boletín Oficial de Navarra*, 30 de octubre de 2009, núm. 134, pág. 13.777. *País Vasco*, Orden de 30 de mayo de 2011, del Consejero de Interior, por la que se establece el procedimiento de concesión y pago de la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género, *Boletín Oficial del País Vasco*, 30 de mayo de 2011, núm. 101, pág. 2.830. *La Rioja*, Orden 2/2006, de 31 de marzo, por la que se regulan los itinerarios de inserción socio-laboral de las mujeres víctimas de violencia de género, y su acceso a la ayuda económica prevista 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, *Boletín Oficial de La Rioja*, 4 de abril de 2006, núm. 45, pág. 1.993.

⁴⁷ Estas indemnizaciones se establecen en el artículo 43 de la Ley 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, que establece el Fondo Gallego de Garantía de Indemnizaciones, donde se recoge que la Xunta de Galicia concederá indemnizaciones, que se abonarán por una sola vez, en la cuantía que reglamentariamente se establezca, a favor de las mujeres que sufren violencia de género y/o las y los menores o personas dependientes afectadas que residan en Galicia y que no puedan percibir las indemnizaciones que les correspondan por los daños y perjuicios causados, y que resultarán fijadas mediante sentencia judicial dictada por juzgados y tribunales con sede en el territorio gallego.

A nivel estatal, y según los datos recogidos por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, entre el año 2006⁴⁸ y el 31 de diciembre del pasado año 2012, se han concedido un total de 1.560 ayudas económicas al amparo del artículo 27 de la Ley Integral, distribuidas por comunidades autónomas, tal y como refleja la siguiente tabla (tabla 5).

Tabla 5. Ayudas económicas concedidas al amparo del artículo 27 de la LOGV, según comunidades autónomas (2006-2012)

Comunidades autónomas	Ayudas económicas concedidas	% de cada comunidad autónoma sobre el total
Andalucía	293	18,8
Aragón	84	5,4
Asturias	45	2,9
Baleares	0	0,0
Canarias	81	5,2
Cantabria	32	2,1
Castilla-La Mancha	58	3,7
Castilla y León	47	3,0
Cataluña	120	7,7
Comunidad Valenciana	329	21,1
Extremadura	149	9,6
Galicia	219	14,0
Madrid	52	3,3
Murcia	0	0,0
Navarra	0	0,0
País Vasco	0	0,0
La Rioja	51	3,3
Ceuta	0	0,0
Melilla	0	0,0
Total	1.560	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

⁴⁸ Fecha en la que empezaron a tramitarse estas ayudas económicas en algunas comunidades autónomas.

Al respecto de la tabla anterior es imprescindible señalar que a pesar de que en la misma no se reflejan los datos de Murcia, Navarra o el País Vasco, estas comunidades autónomas sí tienen desarrollado el procedimiento de pago de estas ayudas económicas, en las respectivas órdenes indicadas con anterioridad⁴⁹.

La Comunidad Autónoma de Murcia aprobó una orden en el año 2008 por la cual desarrolla reglamentariamente estas ayudas económicas, gestionadas por el Instituto Murciano de Acción Social de la Consejería de Sanidad y Política Social del Gobierno de la Región de Murcia⁵⁰. La tabla 6 recoge las ayudas concedidas en esta comunidad autónoma entre los años 2008 y 2012.

Tabla 6. Ayudas económicas a mujeres víctimas de violencia de género concedidas en Murcia al amparo del artículo 27 de la LOVG (2008-2012)

Año	Ayudas económicas concedidas
2008	2
2009	0
2010	2
2011	0
2012	0
Total	4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Murciano de Acción Social.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Navarra, y según el Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, dependiente del Departamento de Políticas Sociales del Gobierno de Navarra, a continuación se presenta una tabla (tabla 7) que recoge las ayudas concedidas en Navarra entre los años 2006 y 2012.

⁴⁹ Véase nota 46.

⁵⁰ En esta comunidad autónoma la entidad que gestiona estas ayudas reconoce que las solicitudes son muy pocas porque para tener derecho a la ayuda muchas veces las solicitantes no cumplen dos de las condiciones básicas, a saber: tener en vigor la orden de protección, y tener especiales dificultades para obtener un empleo. Así, en todos los años considerados se han presentado un total de 36 solicitudes, habiéndose concedido 4, denegado 22, desestimado 8, y estimado 1 recurso. Esto es, finalmente, en el periodo 2008-2012 en la Comunidad de Murcia, se han concedido 5 ayudas por importe de un total de 18.036,06 euros, se han denegado 21 solicitudes, se han desestimado 8, y 2 solicitudes del año 2012 quedan aún pendientes de resolver a fecha de 12 de marzo de 2013.

Tabla 7. Ayudas económicas a mujeres víctimas de violencia de género concedidas en Navarra al amparo del artículo 27 de la LOGV (2006-2012)

Año	Ayudas económicas concedidas
2006	9
2007	9
2008	2
2009	5
2010	10
2011	16
2012	14
Total	65

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Navarro para la Familia y la Igualdad.

Por último, en referencia a la comunidad autónoma del País Vasco, a continuación se presenta una tabla (tabla 8) que refleja el aumento no solo en el número de ayudas concedidas, sino también en el presupuesto destinado a tal fin en el caso del País Vasco desde el año 2008 hasta el pasado año 2012.

Tabla 8. Presupuesto gastado y ayudas económicas concedidas en el País Vasco al amparo del artículo 27 de la LOGV (2008-2012)

Año	Presupuesto gastado	Ayudas económicas concedidas
2008	115.932,00 €	23
2009	139.191,33 €	36
2010	452.412,00 €	86
2011	493.008,00 €	90
2012	886.932,00 €	149
Total	2.087.475,33 €	384

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género del Gobierno vasco.

Por tanto, el volumen total de ayudas concedidas tanto en Murcia, como en Navarra, y en el País Vasco entre estos años debiera sumarse a las 1.560 ayudas concedidas que se recogen en la tabla 5, que pasarían a convertirse en un total de 2.013 ayudas concedidas. Asimismo, el País Vasco con un total de 384 ayudas económicas concedidas a mujeres víctimas de violencia de gé-

nero se convertiría en la primera comunidad autónoma por lo que respecta al número de ayudas concedidas, y, por tanto, también al presupuesto destinado a estas ayudas⁵¹.

Por otro lado, es preocupante que Baleares sea la única comunidad autónoma que no haya desarrollado reglamentariamente las ayudas económicas recogidas en el artículo 27 de la LOVG⁵².

4.3 EL «ESPÍRITU» DE LA AYUDA ECONÓMICA DEL ARTÍCULO 27 DE LA LOVG

El artículo 27 de la LOVG⁵³ supedita la concesión de la ayuda a aquellos supuestos en los que se estime que la víctima debido a su edad, falta de preparación general especializada y cir-

⁵¹ Este hecho destaca aún más si tenemos en cuenta que el País Vasco se sitúa entre las comunidades autónomas con una menor tasa de denuncias por violencia de género por cada 10.000 mujeres. Para ser exactas, y tal y como recoge el informe del último trimestre de 2012 del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, bajo el título *Datos de denuncias, procedimientos penales y civiles registrados, Órdenes de Protección solicitadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en esta materia en el tercer trimestre del año 2012*, la tasa de denuncias por cada 10.000 mujeres en el caso del País Vasco es de 9,34, siendo inferior a la tasa media nacional (14,13), y situándose entre las comunidades autónomas con una tasa más baja (junto con Galicia, Cantabria y Castilla León, con tasas de 9,15, 8,73, y 7,99 respectivamente).

⁵² Más si tenemos en cuenta que Baleares, como indican los datos aportados por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, se trata de la comunidad autónoma con la tasa más alta de denuncias por cada 10.000 mujeres. Así se pone de manifiesto en su último informe, el informe del tercer trimestre del año 2012, donde se recoge que la tasa de denuncias por cada 10.000 mujeres en Baleares es la más alta de todas las comunidades autónomas, en concreto de 24,06, siendo la media española de 14,13.

⁵³ El artículo 27 de la Ley 1/2004, establece los requisitos para el acceso a las mismas de la siguiente manera: 1. *Cuando las víctimas de violencia de género careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, recibirán una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional.* 2. *El importe de esta ayuda será equivalente al de seis meses de subsidio por desempleo. Cuando la víctima de la violencia ejercida contra la mujer tuviera reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 %, el importe sería equivalente a 12 meses de subsidio por desempleo.* 3. *Estas ayudas, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, serán concedidas por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales. En la tramitación del procedimiento de concesión, deberá incorporarse informe del Servicio Público de Empleo referido a la previsibilidad de que por las circunstancias a las que se refiere el apartado 1 de este artículo, la aplicación del programa de empleo no incida de forma sustancial en la mejora de la empleabilidad de la víctima. La concurrencia de las circunstancias de violencia se acreditará de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de esta Ley.* 4. *En el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, su importe podrá alcanzar el de un periodo equivalente al de 18 meses de subsidio, o de 24 meses si la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tiene reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 %, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de la presente Ley.* 5. *Estas ayudas serán 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.*

cunstances sociales no va a mejorar de forma sustancial su empleabilidad, para cuya justificación incorporará informe del Servicio Público de Empleo. Por otro lado, se configuran como ayudas de pago único cuya cuantía dependerá de los ingresos económicos y cargas familiares de la solicitante. La norma prevé, además, su compatibilidad con las ayudas 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. En el desarrollo y regulación de las ayudas, alguna comunidad autónoma⁵⁴ ha establecido, además, su compatibilidad con la percepción de cualquier otra otorgada por las Administraciones públicas o cualquiera de sus organismos, entes o sociedades, así como por entidades privadas, siempre que no sea requisito para su obtención ser víctima de violencia de género. Ello con el objetivo principal de no penalizar a las mujeres que siendo víctimas de violencia de género requieran también ayudas orientadas a complementar un bajo nivel de ingresos. Es compatible con las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva y su importe no se considera renta a efecto de esas prestaciones.

Son incompatibles con la renta activa de inserción⁵⁵, que es un programa gestionado por el Servicio Público de Empleo Estatal con la colaboración de los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, de apoyo a la inserción laboral de colectivos con especiales dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y en situación de necesidad económica. Las víctimas de la violencia de género que accedan a la renta activa de inserción deben estar desempleadas e inscritas como demandantes de empleo y suscribir el compromiso de actividad al que se refiere el artículo 231.2 del texto refundido de la LGSS, en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones que se determinen por el servicio de empleo, en el plan personal de inserción, que se desarrollará mientras el trabajador o trabajadora se mantenga incorporado al programa⁵⁶. La cuantía de la ayuda es de 426 euros mensuales, cantidad que se actualiza anualmente. Además, las víctimas de la violencia de género tienen derecho a una ayuda suplementaria de 1.278 euros cuando por este motivo se vean obligadas a cambiar de residencia.

⁵⁴ Orden de 30 de mayo de 2011, del Consejero de Interior, por la que se establece el procedimiento de concesión y pago de la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género prevista en el artículo 27 de la LOVG (BOPV núm. 101, de 30 de mayo de 2011). Y ello en congruencia con la previsión del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (BOPV núm. 114, de 17 de junio de 2010), que establece que las prestaciones económicas para las mujeres víctimas de la violencia de género quedan excluidas en su totalidad del cómputo de rendimientos de la renta de garantía de ingresos en cualquiera de sus modalidades.

⁵⁵ Con las modificaciones introducidas por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

⁵⁶ Las víctimas de la violencia de género deben acreditar la condición de víctimas, mediante certificado de los Servicios Sociales de la Administración competente o del centro de acogida, por resolución judicial, orden de protección, o informe del Ministerio Fiscal; ser menores de 65 años; no tener ingresos propios superiores a 483,98 euros mensuales; o que la suma de los ingresos obtenidos por todos los miembros de su unidad familiar (excluidas las del agresor), dividida por el número de miembros que la componen no supere 483,98 euros mensuales, y no haber sido beneficiario de tres programas de renta activa de inserción anteriores.

En resumen, las mujeres inscritas como desempleadas, cobren o no prestación o subsidio por desempleo, podrán solicitar la ayuda económica prevista en el artículo 27 de la LOVG que les será concedida, siempre y cuando se les emita informe de empleabilidad positivo. A excepción de los casos en los que las mujeres sean perceptoras de la renta activa de inserción, por ser este subsidio incompatible explícitamente con la ayuda económica para víctimas de violencia de género.

Todo lo razonado lleva a concluir que para ser beneficiaria de estas ayudas el requisito principal es la situación de desempleo y no la situación de aumento de gastos y dificultades económicas en la que frecuentemente se encuentran las mujeres que deciden dar el duro paso de salir del círculo de violencia que están sufriendo. Y ello porque las mujeres que desempeñan una actividad retribuida, independientemente de la precariedad de la misma y de que se cumplan los requisitos relacionados con los ingresos económicos no tienen posibilidad de que se les conceda la ayuda prevista en el artículo 27 de la Ley 1/2004.

El tener un empleo es fundamental a la hora de decidirse a abandonar al maltratador. De hecho, el desempleo en las mujeres maltratadas hace que sean totalmente dependientes económicamente de su pareja maltratadora, lo cual dificulta el que se decidan a romper definitivamente con la relación, sobre todo en mujeres de mayor edad y con mayor dificultad de incorporación al ámbito laboral. La legislación prevé, de forma acertada, la posibilidad de ruptura o suspensión de la relación laboral y el acceso a la prestación o subsidio de desempleo. Pero entendemos que se equivoca en la naturaleza de la ayuda económica del artículo 27 vinculándola obligatoriamente a una situación de desempleo y no de aumento de gastos para la mujer que rompe su relación de maltrato. Ello resulta incoherente con las políticas de empleo que precisamente lo que pretenden es incentivar el acceso al mercado laboral, en especial para el colectivo de mujeres víctimas de la violencia de género. Y resulta en la práctica también incoherente con las necesidades y actitudes de las mujeres, que a salvo de los primeros momentos, muestran una actitud activa de búsqueda de empleo e ilusión por iniciar una vida normalizada libre de violencia, lo que incluye necesariamente trabajar. Las mujeres deben y quieren sentirse útiles. Las dificultades para encontrar un empleo generan en ellas sentimientos de desvalorización, culpabilidad, pasividad, ansiedad e incluso vuelta forzada a situaciones de dependencia al no satisfacer las necesidades de independencia económica y personal. Lógicamente, la influencia negativa de la situación de paro aumenta conforme mayor es el tiempo de duración de este y afecta y dificulta la posibilidad de encontrar un trabajo. Se cuestiona también que las mujeres víctimas de la violencia de género no quieran o no estén en condiciones de acceder a los cursos de formación, salvo en casos y momentos muy concretos y se considera que el no acceso a los mismos las perjudica y convierte su situación en un círculo del que luego es muy difícil salir. Además, habría que incidir para que en los cursos no se reproduzcan estereotipos, culturales, educacionales y sociales. En un reciente estudio en el que se dio voz a mujeres víctimas de la violencia de género⁵⁷ queda constancia de que una de sus principales reivindicaciones es que se incentive de forma eficaz y eficiente su incorporación al mercado laboral mediante medidas que fomenten su contratación, lo que queda muy lejos de una ayuda económica que exija la previa inscripción como demandante de empleo.

⁵⁷ Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género, ob. cit., pág. 102.

5. INCONGRUENCIAS DETECTADAS, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO

La ayuda económica prevista en el artículo 27 de la LOVG debe vincularse a la situación económica de las mujeres tras la ruptura del vínculo sentimental y cubrir las situaciones de aumento de ingresos. El fin es claro: fomentar la independencia económica de las mujeres que les va a permitir iniciar una vida libre de violencia. Dicha ayuda social debe desvincularse de la necesidad del informe de empleabilidad que emiten los organismos de empleo y ser gestionados en exclusiva por el departamento que en cada comunidad autónoma centralice la gestión de la atención a las mujeres víctimas de la violencia de género. La obligatoriedad de la extensión del llamado informe de empleabilidad que justifica que la víctima no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción laboral podría tener sentido por la situación emocional que ellas están viviendo y siempre que la víctima se encuentre desempleada. Pero no todas las mujeres tienen la misma capacidad de respuesta y resistencia, y lo que desde nuestro punto de vista no tiene sentido es que se le deniegue la ayuda económica a una mujer que se encuentra trabajando pero cuyas condiciones laborales y salariales sean compatibles con las exigidas por el artículo 27 de la Ley 1/2004. El denegarle esa ayuda económica, de cuantías en algunos casos significativas, puede obligar a algunas mujeres a abandonar el trabajo, lo que es sumamente incoherente con la actual perspectiva de las políticas de empleo. Es contradictorio con los requisitos de la prestación de desempleo que exigen la involuntariedad de la situación, tanto para el acceso como para el mantenimiento de la prestación, con lo que estaríamos impulsando a las mujeres a cometer acciones fraudulentas⁵⁸. Y es incoherente también con las medidas de inserción socio-laboral previstas en nuestra normativa que, muy al contrario, se dirigen muy especialmente al colectivo de mujeres víctimas de la violencia de género, aunque, hoy por hoy, podemos tristemente afirmar que no se ha conseguido aún una integración laboral real y efectiva.

El artículo 27 de la LOVG, tal y como pronuncia también VENTURA, es insuficiente para dar una respuesta adecuada y merecida al colectivo más deprimido de todas las víctimas de la violencia de género, el que no tiene independencia económica, porque han vivido ellas y sus criaturas y/o familiares con discapacidad dependiendo del agresor, y, además, por lo general, con una formación profesional mínima o inexistente, de modo que sus posibilidades de encontrar empleo sin una promoción especial son nulas. Nos encontramos, por tanto, con una medida de compromiso, ya que el legislador no pretende solucionar de forma definitiva el problema vital de la subsistencia de la víctima, sino que solo abona una cantidad a tanto alzado para cerrar después la puerta a cualquier otra solución. Si nos detenemos en el precepto podemos observar como uno de los requisitos indispensables para poder acceder a la prestación es que el Servicio de Empleo corres-

⁵⁸ En las modalidades contributivas y asistenciales de la protección de desempleo se dan, además, otros requisitos, léase la contribución previa al sistema de Seguridad Social, la acreditación de disponibilidad para buscar activamente un empleo y para aceptar una colocación adecuada.

pondiente, que es en definitiva el que debe luchar por la recolocación de la víctima, la califique de irrecolocable, emitiendo un certificado explícito al efecto⁵⁹.

Así, en resumen, la primera propuesta queda, pues, clara: la ayuda económica para mujeres víctimas de violencia de género debe desvincularse de la necesidad del informe de empleabilidad que emiten los organismos de empleo.

Otra propuesta que se considera importante está relacionada con la necesidad de que se proporcione una información clara y precisa a las mujeres víctimas de la violencia de género que simplifique y agilice la tramitación y resolución de estas ayudas, dado que, en no pocas ocasiones, la burocracia y las circunstancias personales de cada mujer hacen del acceso a este tipo de ayudas económicas una travesía dolorosa e ineficaz, cuando en realidad este es uno de los puntos más importantes en el proceso de empoderamiento de las víctimas de la violencia de género, motivo por el cual se antoja necesario agilizar y facilitar el acceso de todas las mujeres víctimas de violencia de género a estas prestaciones económicas.

En relación con las rentas o ingresos (bienes, derechos o rendimientos de que disponga la víctima de violencia machista, o las personas a su cargo convivientes en el domicilio familiar, derivados del trabajo y del capital mobiliario o inmobiliario, incluyendo los incrementos de patrimonio, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo/hija o menor acogido a cargo) que se deben computar para valorar si una mujer víctima de violencia de género puede o no tener derecho a la prestación económica objeto del análisis de este artículo, se estima necesario que en ese cómputo se descuenten aquellas cantidades que, en concepto de cargas, graven los bienes, derechos o rendimientos en la proporción que soporte la solicitante.

Por otro lado, se considera necesario que entre la documentación a presentar para conceder la ayuda económica se incluya la existencia de un informe social de la entidad competente en materia de atención a las víctimas de la violencia de género en cada comunidad autónoma, y que sea la responsable del seguimiento específico del caso de cada solicitante de esta prestación económica, que recoja la situación económica, personal y social de la víctima, así como la conveniencia de solicitar y de que le sea concedida la citada ayuda económica. Asimismo, y dado que se trata de un montante importante de dinero, en aras de la adecuada gestión del mismo y salvo situaciones excepcionales debidamente justificadas, el pago de la ayuda debiera realizarse de modo fraccionado en al menos dos plazos, previa presentación por parte de la interesada de

⁵⁹ VENTURA FRANCH, A.: «El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género», *Estudio sistemático del título II de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Protección Integral contra la Violencia de Género de acuerdo con la distribución territorial del Estado*, Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1051/2005, de 12 de abril (subvenciones para el fomento de la investigación de la protección social –FIPROS–), Castellón: Universitat Jaume I, 2006, versión electrónica disponible en <http://www.uji.es/bin/organs/ui/legisla/guia/derecho.pdf>.

un informe emitido por la entidad competente sobre el adecuado seguimiento de las medidas de atención integral dispuestas por esa entidad para la recuperación de la víctima.

Por último, se entiende necesario que en la regulación autonómica correspondiente se incluya un apartado específico dirigido a posibles incumplimientos y responsabilidades de las beneficiarias de este tipo de prestaciones económicas, para evitar la mala prensa que en muchos casos pueden tener estas ayudas económicas, y más en tiempos de crisis económica como los que vivimos⁶⁰. Por ello, tendría que incluirse, en la correspondiente orden que regule en cada comunidad autónoma estas ayudas, que en caso de que se incumplan cualquiera de las condiciones que se exigen para ser beneficiaria de esta ayuda (por ejemplo, en el caso de que se produzca un quebrantamiento consentido de la Orden de Protección), la entidad adjudicataria declarará la pérdida del derecho a la percepción de las cantidades pendientes de pago (si las hubiera), y en su caso, la obligación de reintegrar la cantidad o cantidades ya percibidas. Lo mismo debiera recogerse en el caso de probar que se ha obtenido la ayuda falseando u ocultando hechos o datos que, de conocerse, hubieran impedido su concesión.

⁶⁰ Y que ha venido acrecentada por las noticias que en los últimos tiempos han recogido los medios de comunicación en relación con la detención en Andalucía de varias personas que conformaban una trama para que mujeres inmigrantes presentasen denuncias falsas por violencia de género para poder cobrar ayudas sociales. «Mujeres inmigrantes presentan denuncias falsas por violencia de género para cobrar ayudas públicas», recogida en <http://www.abcdesevilla.es/2012/11/06/andalucia/sevi-denuncias-falsas-violencia-genero-2012/11/06/1045.html>.