

**SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR  
EL QUE SE REGULA LA AYUDA ECONÓMICA ESTABLECIDA  
EN EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE  
DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA  
LA VIOLENCIA DE GÉNERO**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo específica de carácter no permanente creada para tratar la situación sociolaboral de la mujer en España y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 28 de septiembre de 2005 el siguiente

## *D i c t a m e n*

---

### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 12 de septiembre del año 2005, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por el que se solicitaba al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera Dictamen sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género. La solicitud de emisión de Dictamen fue trasladada a la Comisión específica de carácter no permanente creada para tratar la situación sociolaboral de la mujer en España, para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen.

El Proyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica, y una Memoria de impacto de género, en las que se razona, desde estas tres ópticas, la adecuación y oportunidad del Proyecto de Real Decreto que procede al desarrollo reglamentario del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. La Memoria justificativa establece los antecedentes más inmediatos de la norma, motiva la necesidad del desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 27 de la citada Ley, resume el contenido del Real Decreto objeto de Dictamen y describe el procedimiento llevado a cabo en su elaboración. La Memoria económica detalla los costes derivados de las medidas contempladas. La Memoria de impacto de género expone la pertinencia y obligación de la realización de la misma, así como la detección de las necesidades que

la intervención propuesta, también descrita, pretende mitigar.

El CES emitió su Dictamen 2/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres, que tras la correspondiente tramitación parlamentaria dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género. Entre las observaciones realizadas por este Consejo, y en relación con la ayuda establecida en este artículo el Dictamen llamaba la atención sobre la necesidad de definir cómo se iban a proveer los fondos necesarios para sufragar esta medida y consideraba que debería ser una opción de la mujer la forma de percepción de la misma.

Este Real Decreto, cuyo antecedente más inmediato es la citada Ley Orgánica, responde al

necesario desarrollo de los requisitos de acceso a las ayudas económicas a las mujeres víctimas de violencia de género que se sitúen en un determinado nivel de rentas y respecto de las que se presume que tendrán especiales dificultades para obtener un empleo.

Por otro lado, el Proyecto de Real Decreto pretende sentar unos criterios comunes respecto a los requisitos exigibles para acceder a las ayudas previstas en el artículo 27 de la Ley Orgánica, salvaguardando las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas para establecer el procedimiento de concesión de la ayuda.

Cabe recordar que con anterioridad a la aprobación de esta medida, algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, ya han establecido diferentes tipos de ayudas económicas de apoyo a las mujeres víctimas de la violencia de género.

## II. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto objeto de Dictamen, que viene precedido de una Exposición de Motivos, consta de seis artículos y dos disposiciones finales.

El artículo 1 define el objeto del Real Decreto, que no es otro que regular la ayuda económica prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, dirigida a las víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos y unas especiales dificultades para obtener empleo.

En el artículo 2 se establecen los medios para acreditar la situación de violencia de género en concordancia con el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004.

El artículo 3 enumera los dos requisitos que, en virtud del artículo 27 de la Ley Orgánica

1/2004, deben concurrir para tener derecho a estas ayudas:

- Carecer de rentas superiores al 75 por 100 del SMI.
- Tener especiales dificultades de empleabilidad.

Los dos siguientes artículos definen la forma de acreditación de ambos requisitos. En el primer caso, la carencia de rentas, el artículo 4 reproduce los requisitos exigidos en la regulación del subsidio de desempleo<sup>1</sup>, incorporando la consideración de que sólo se tendrán en cuenta en el cómputo de las mismas aquellas de las que disponga o pueda disponer la solicitante de ayuda, es decir, individualizando el cómputo, de modo que sólo se tienen en cuenta sus rentas y no las de la unidad familiar.

<sup>1</sup> Artículo 215.2 del RDL 1/1994 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

En segundo lugar, el artículo 5 contempla la exigencia de un informe del Servicio Público de Empleo como forma de acreditar las «especiales dificultades de empleabilidad», tal y como señala el apartado 3 del artículo 27 de dicha Ley Orgánica. El artículo 5 desarrolla algunos aspectos a tener en cuenta en el Informe del Servicio Público de Empleo para la valoración de cada uno de los factores, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, que inciden en la previsibilidad de que la aplicación del programa de empleo no mejore de forma sustancial la empleabilidad de la víctima. Así, respecto a la edad, se menciona que se tendrán en cuenta aquellas circunstancias de las que, de acuerdo con la experiencia del propio Servicio de Empleo, se pueda inferir dificultad para su inserción laboral. En la valoración de la falta de preparación general y especializada, se considerará fundamentalmente el analfabetismo académico y funcional. Respecto a las circunstancias sociales, los factores a considerar son los relacionados con: la situación de la violencia sufrida y su repercusión en los programas de inserción, con el grado de minusvalía y con cualquier otra que el Servicio

considere que pueda incidir en la empleabilidad de la víctima.

El artículo 6 regula el diferente importe de las ayudas equivalente a seis, doce, dieciocho o veinticuatro meses en función de las características propias de la víctima, en función de las cargas familiares y/o del grado de minusvalía de la víctima y/o sus familiares, según se resume en el cuadro 1.

El artículo 7 define el concepto de cargas familiares, mientras que el artículo 8 establece las disposiciones mínimas para la tramitación y pago de la ayuda, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas para regular el procedimiento de concesión de la ayuda.

Por último, la disposición final primera reconoce facultades de desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Real Decreto al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y la disposición final segunda señala la fecha de entrada en vigor del Real Decreto.

CUADRO 1

		Víctima sin minusvalía	Víctima con un grado de minusvalía igual o superior al 33%	Víctima con familiares con un grado de minusvalía igual o superior al 33%	Víctima y familiares con un grado de minusvalía igual o superior al 33%
<b>Sin responsabilidad familiar</b>		6 meses subsidio de desempleo	12 meses		
<b>Con responsabilidad familiar</b>	<b>Un familiar o menor acogido</b>	12 meses	18 meses 24 meses (si el grado de minusvalía es igual o superior al 65%)	18 meses 24 meses (si el grado de minusvalía es igual o superior al 65 %)	24 meses
	<b>Dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido</b>	18 meses	24 meses	24 meses	

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género constituye una norma de desarrollo de dicha Ley, sobre la que el CES ya tuvo oportunidad de pronunciarse en su fase de Anteproyecto. En su Dictamen 2/2004, el CES valoró positivamente la voluntad de abordar este grave problema de manera integral, así como la prioridad concedida a esta cuestión.

En coherencia con dicha opinión, el CES considera necesario que se articulen mecanismos eficaces para responder con prontitud a la necesidad de afrontar las necesidades económicas de las víctimas de la violencia de género en situaciones de carencia de recursos, favoreciendo su integración social. En este sentido, valora positivamente que se lleve a cabo el necesario desarrollo reglamentario del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004 mediante el Proyecto de Real Decreto objeto de Dictamen, aunque determinados aspectos de su contenido suscitan dudas a este Consejo desde el punto de vista de su eficacia y su congruencia con algunos principios fundamentales de la propia Ley Orgánica 1/2004.

El CES estima que la finalidad última de las medidas de apoyo y acompañamiento social a las víctimas de la violencia de género debe ser su inserción social plena. Este tipo de ayudas sociales en situaciones de emergencia deberían contribuir a proteger económicamente a las víctimas que no tengan rentas suficientes que les garanticen una supervivencia digna. Es decir, se trata de ayudas sociales de naturaleza asistencial, gestionadas por los Servicios Sociales, que nada tienen que ver con la protección por desempleo, de naturaleza y fines muy diferentes. Por ello, llama la atención y da lugar a confusión, en opinión de este Consejo, la equiparación de este tipo de ayudas sociales al subsidio por desempleo en cuanto a las condiciones y requisitos de acceso a las mismas.

En opinión del CES, el carácter de derecho subjetivo de estas ayudas establecidas por el artículo 27 de la Ley Orgánica implica que, una vez que concurren las condiciones exigibles, debe garantizarse su concesión. Debería garantizarse al máximo la objetividad en la definición de los criterios de aplicación para la concesión de estas ayudas, a fin de evitar al máximo el riesgo de discrecionalidad de las Administraciones implicadas. Por el contrario, el Proyecto contiene numerosas imprecisiones que pueden generar inseguridad jurídica. Ejemplo de ello es la regulación de los criterios que ha de tener en cuenta el Servicio Público de Empleo para valorar las especiales dificultades de empleabilidad de la solicitante.

En las situaciones de extrema necesidad, como es el caso de las mujeres víctimas de la violencia de género sin recursos y sin empleo, lo que se requiere con carácter inmediato son ayudas económicas de emergencia cuya concesión debe tramitarse con la mayor agilidad posible. En este sentido, el CES entiende que el acceso a estas ayudas no debe verse limitado por insuficiencias presupuestarias, lo que pudiera ocurrir teniendo en cuenta que las previsiones de la Memoria económica parecen desajustadas, ante la ausencia de una estimación fiable sobre las necesidades reales. Es necesario garantizar su continuidad en el tiempo y prever el impacto de esta ayuda en las distintas Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, la concesión de estas ayudas no debe ser obstáculo para que, a corto o medio plazo, el objetivo sea la inserción sociolaboral de estas mujeres. El CES considera que, siempre que sea posible, deberá procurarse dicha inserción a través de los programas de formación y empleo existentes, en especial los específicamente dirigidos a las mujeres víctimas de la violencia de género con especiales dificultades de empleabilidad, programas que, como el de Renta Activa de Inserción o los específicamente contemplados en el anterior Programa de Empleo del Reino de España, deben mantenerse y fomentarse, incluso aunque no se prevea que vayan a me-

jorar sustancialmente la empleabilidad de las participantes en los mismos.

Por otro lado, cabe recordar que el carácter integral de la Ley Orgánica 1/2004 se refería tanto a la diversidad de ámbitos competenciales implicados como a su voluntad de proyectar su protección sobre todas las mujeres víctimas de la violencia de género. En opinión del CES, la regulación de estas ayudas restringe el círculo de personas protegidas. A título de ejemplo, algunos requisitos establecidos por la normativa para optar a estas ayudas, como el informe de no empleabilidad que deben emitir los Servicios Públicos de Empleo, resultarán de imposible cumplimiento para las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, circunstancia que debería subsanarse con las modificaciones que procedan, por cuanto se trata de un colectivo especialmente vulnerable.

Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el CES echa en falta en el Proyecto una mínima regulación de los principios, criterios y plazos de resolución que deberán presidir el procedimiento de concesión de estas ayudas.

Asimismo, el CES considera que el Proyecto debería establecer el régimen de compatibilidad de estas ayudas, de conformidad con el artículo 27.5 de la Ley Orgánica 1/2004.

Unido a lo anterior, el CES considera que el procedimiento de concesión de estas ayudas debería ser lo suficientemente flexible para que, una vez denegada la ayuda por no concurrencia de algún requisito, sea posible volver a solicitarla si se producen algún cambio en las circunstancias que dieron lugar a la primera denegación. Lo mismo debería ser aplicable a la revisión de las cuantías.

## IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

### Artículo 2. Acreditación de la situación de violencia de género

En este precepto, el Real Decreto señala la necesidad de contar con la orden de protección a favor de la víctima para acreditar la situación de violencia de género. Además, hace mención a que «excepcionalmente» constituirá título de acreditación el Informe del Ministerio Fiscal en tanto se dicta la citada orden.

En lo relativo a esta última posibilidad, a fin de evitar que se retrase el inicio de la tramitación de la ayuda, el CES entiende que sería conveniente suprimir el término «excepcionalmente» en la redacción de este artículo. Debe quedar claro que, en tanto no se haya dictado la orden de protección, el informe del Ministerio Fiscal la sustituye como forma de acreditación de la condición de víctima de violencia de género.

### Artículo 4. Determinación de las rentas

Este artículo regula el requisito de carencia de rentas exigido para poder optar a esta ayuda, enumerando las rentas o ingresos que se tienen en consideración para determinar su concesión. En primer lugar, se indica que las rentas que se tendrán en cuenta serán aquellas de las que «disponga o pueda disponer» la solicitante de ayuda. A estos efectos, el CES entiende que las rentas de las que pueda disponer en un futuro la solicitante de la ayuda no deberían influir en el cómputo de rentas realizado para determinar su insuficiencia de recursos económicos y, en consecuencia, deberían tenerse en cuenta tan sólo las rentas o ingresos «de que disponga» en el momento de pedir la ayuda, puesto que la necesidad de contar con medios económicos es inmediata para las víctimas de la violencia de género.

De otro lado, la definición de las rentas o ingresos que se incluyen en el cómputo constituyen una traslación de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 215.3 de la Ley general de la Seguridad Social previsto para los beneficiarios del subsidio de desempleo. No obstante, este párrafo no se reproduce en su totalidad, quedando algunos extremos sin mencionar. En este sentido, el CES estima que, sin perjuicio de la opinión ya expresada en las observaciones generales, una vez que se ha optado por la equiparación de estas ayudas al subsidio por desempleo en cuanto a las condiciones de acceso, deberían incluirse todos los supuestos de exclusión en la consideración de rentas contemplados en dicha regulación.

Asimismo, el CES estima que deberían excluirse del cómputo de rentas que acreditan la insuficiencia de recursos de las víctimas de violencia de género aquellas otras ayudas que éstas puedan estar percibiendo derivadas de la misma situación.

### **Artículo 5. El informe del Servicio Público de Empleo**

En opinión del CES, el propio título del artículo debería ajustarse en mayor medida a su contenido, que no versa exclusivamente sobre el informe del Servicio Público sino también sobre el procedimiento y los criterios para la determinación de las especiales dificultades de conseguir un empleo por parte de las víctimas de la violencia de género, por lo que se sugiere que la redacción dada al mismo sea «Determinación de las especiales dificultades de empleabilidad».

Como ya se ha anticipado en las observaciones generales, suscita dudas a este Consejo la regulación de los requisitos exigidos para optar a estas ayudas, en particular en lo relativo a la exigencia de acreditación de la «no empleabilidad» de la víctima por parte de los Servicios Públicos de Empleo. El CES estima que, tal y como está regulado el procedimiento, no parece que esté asegurada la concesión de las ayudas sociales siempre que éstas sean necesarias.

En primer lugar, el preámbulo del Real Decreto caracteriza como excepcional el informe

del Servicio Público de Empleo relativo a la improbable empleabilidad de la víctima, necesario para el reconocimiento del derecho a la ayuda económica. Esta referencia a su excepcionalidad, aunque no se reproduce en este precepto, resulta confusa y podría dar lugar a arbitrariedades, en opinión del CES.

En segundo lugar, como se ha mencionado ya en las observaciones generales, resulta contradictoria la equiparación de esta ayuda al subsidio por desempleo en cuanto a algunas de sus condiciones de acceso, por cuanto el objetivo prioritario de aquella no es tanto la integración laboral como garantizar la subsistencia económica de las víctimas de la violencia de género en determinados supuestos. Ahora bien, una vez que la Ley Orgánica optó por la intervención del Servicio Público de Empleo, exigiendo su informe para la acreditación de las dificultades de empleabilidad de cada víctima de la violencia de género, el CES considera que dicho organismo deberá ofrecer a estas mujeres su participación en un programa de mejora de su empleabilidad y, en el caso de que ello no fuera posible (por inexistencia en ese momento de programas que se adecúen al perfil personal de la víctima, o que el programa en el que participe no mejore sustancialmente su empleabilidad), facilitar con la máxima inmediatez el informe de no empleabilidad a fin de no demorar la concesión de las ayudas sociales económicas.

Por otra parte, el CES considera que no están claramente determinados los criterios a partir de los que el Servicio Público de Empleo puede valorar la empleabilidad de la víctima, lo que puede generar inseguridad jurídica. Por un lado, se enumeran de forma genérica algunos factores objetivos como la edad o el nivel formativo. En opinión del CES el Proyecto debería precisar los umbrales que tiene que tener en cuenta el Servicio Público de Empleo, que en cuanto a la edad, deberán ser los mismos que los utilizados para la determinación de los colectivos prioritarios de actuación en los distintos programas de fomento del empleo.

En cuanto a los requisitos formativos, debería considerarse la adecuación entre el perfil forma-

tivo de la solicitante y las ofertas de empleo existentes, teniendo en cuenta al mismo tiempo las circunstancias derivadas de su situación de víctima de la violencia de género.

Unido a lo anterior, el CES considera que además de la valoración de las circunstancias sociales relacionadas con la situación de violencia sufrida, se deberían incluir las distintas circunstancias familiares y personales, dada la especial relevancia que para la inserción laboral tienen los daños y las secuelas, tanto físicas como psíquicas, de la violencia infringida en estos casos.

Por último, el CES estima necesario reforzar los mecanismos de cooperación interterritorial a fin de procurar homogeneidad en la aplicación de estos criterios.

#### **Artículo 6. Cuantía de la ayuda**

En este artículo, en el que se regula la cuantía de la ayuda, el apartado 3.d) establece el derecho de la víctima a recibir el equivalente a 24 meses por subsidio de desempleo cuando tuviera reconocida oficialmente una minusvalía igual o superior al 65 por ciento y tuviera a su cargo a un familiar o menor acogido.

El CES considera conveniente modificar este extremo ya que una minusvalía en grado igual o superior al 65 por ciento constituye, por sí sólo, un requisito suficiente para ampliar el importe de la ayuda económica al equivalente a veinticuatro meses de subsidio de desempleo sin necesidad, además, de tener a su cargo a un familiar o menor acogido.

#### **Artículo 7. Responsabilidades familiares**

La definición de las responsabilidades familiares que a efectos de regular el diferente importe de las ayudas se establece en el Real Decreto adolece, en opinión del CES, de cierta falta de adecuación a las circunstancias personales y sociales en las que en muchas ocasiones se ven envueltas las víctimas de la violencia de género, especialmente en relación a la necesidad de convivencia de los familiares para que los mis-

mos sean considerados cargas familiares. Dicho requisito no debería exigirse en estos casos, ya que la situación objetiva de riesgo para la víctima puede requerir la adopción de alguna de las medidas de protección que de forma coyuntural impidan la convivencia de la víctima con sus familiares.

Este precepto sólo considera la posibilidad de revisión de las cuantías de la ayuda en el supuesto de nacimiento de hijos o hijas dentro de los 300 días posteriores a la solicitud de la ayuda. En opinión del CES, debería ser posible la revisión de las cuantías establecidas siempre que cambien las circunstancias que dieron lugar a la determinación de las responsabilidades familiares.

#### **Artículo 8. Tramitación y pago de la ayuda**

En este precepto, y tal y como se ha adelantado en las consideraciones generales, y sin perjuicio de las competencias de cada Comunidad Autónoma en la materia, el CES echa en falta la regulación de unos criterios mínimos comunes respecto al procedimiento de concesión de estas ayudas, en especial por lo que hace a los plazos de solicitud, desarrollo y finalización del proceso. El CES considera prioritario garantizar al máximo la celeridad en la tramitación de estas ayudas, considerando que en ningún caso el procedimiento debería prolongarse más allá de un mes desde la fecha de solicitud hasta la de la resolución final.

Por otro lado, como ya puso de manifiesto el CES en su Dictamen 2/2004 sería deseable que las propias mujeres beneficiarias de la ayuda pudieran optar por la forma de pago de la misma, ya sea en la modalidad de pago único o con periodicidad mensual.

En opinión del CES se debe garantizar la eficacia y celeridad del procedimiento, reforzando la estrecha coordinación interadministrativa entre los servicios sociales y de empleo de las Comunidades Autónomas. Además, en consonancia con los principios rectores de la Ley Orgánica 1/2004 de asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios y derechos

establecidos en la propia Ley [art. 2.b)], para lo que el CES sugiere la determinación de unos plazos concretos para la emisión del informe que deben emitir los Servicios Públicos de Empleo,

y que en opinión del CES no debería sobrepasar los 15 días hábiles desde el momento de su petición por parte de los servicios sociales competentes.

## V. CONCLUSIÓN

El CES valora positivamente que se lleve a cabo el necesario desarrollo del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género. No obstante, tal como se ha especificado en el Dictamen, el Proyecto adolece de una indefinición excesiva, conteniendo una serie de ambigüedades, criterios indeterminados y excepciones que no se precisan claramente y que deberían concretarse en mayor medida, a fin de evi-

tar discrecionalidad e inseguridad jurídica en su aplicación.

Asimismo, considera necesario que las previsiones presupuestarias contempladas para sufragar estas ayudas garanticen su viabilidad, suficiencia y continuidad en el tiempo.

En todo lo demás, se remite a las observaciones generales y particulares realizadas en el Dictamen.

Madrid, 28 de septiembre de 2005

V.º B.º El Presidente  
*Jaime Montalvo Correa*

El Secretario General  
*Juan Luis Nieto Fernández*