

# **Evolución y situación actual en España del derecho preferente de acceso a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género**

THE RIGHT TO PREFERENTIAL ACCESS TO  
SUBSIDIZED HOUSING FOR WOMEN VICTIMS  
OF GENDER-BASED VIOLENCE:  
EVOLUTION AND CURRENT SITUATION IN SPAIN

M<sup>a</sup> NIEVES PACHECO JIMÉNEZ.

Doctora en Derecho. Profesora Contratada.

Doctora en Derecho Civil. Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM).



## RESUMEN

Atendiendo a los impactantes porcentajes de violencia de género en todo el mundo, los países vienen desarrollando medidas de prevención y protección de las mujeres víctimas de tan extendida lacra social. Sin embargo, y atendiendo a las propuestas de diferentes organismo internaciones, los Estados deben implementar sus políticas en diferentes ámbitos de actuación. En España, el artículo 28 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre (de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), concede un derecho de acceso prioritario a viviendas protegidas a las mujeres víctimas de violencia de género. El presente estudio analiza el conveniente desarrollo de este derecho.

**Palabras clave:** Violencia de género, mujer, derecho, acceso prioritario, vivienda protegida.

## ABSTRACT

In response to the shocking percentages of gender-based violence in the world, countries are developing prevention and protection measures to avoid such widespread social scourge. However, attending to several international agencies proposals, States must implement their policies in different fields of action. In Spain, article 28 of Act 1/2004, on 28th December, (about Measures of Comprehensive Protection Against Domestic Violence), grants the right to preferential access to subsidized housing for women victims of gender violence. Present research focuses on the adequate development of the above-mentioned right.

**Keywords:** Gender-based violence, woman, right, preferential access, subsidized housing.

1

WHO (World Health Organization): "Violence against women. The health sector responds", 2013.

2

WHO (World Health Organization): "Global and Regional Estimates of Violence against Women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence", 2013.

3

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): "Violence against women: an EU-wide survey", 2014.

4

Algunos de los resultados demuestran que:

■ 33% de las mujeres ha experimentado violencia física y/o sexual desde los 15 años. Ello corresponde a 62 millones de mujeres.

■ 22% de las mujeres ha experimentado violencia física y/o sexual por parte de su pareja.

■ 43% de las mujeres ha experimentado alguna forma de violencia psíquica por la actual o la anterior pareja, tales como humillación pública, forzarla a ver pornografía y amenazas de violencia.

■ 67% de las mujeres no denuncia los incidentes más serios de su pareja ni a la policía ni a otra organización.

5

(BOE núm. 313, de 19 de diciembre de 2004).

## 1. INTRODUCCIÓN

Es un hecho constatado que un gran porcentaje de las mujeres de todo el mundo sufren algún tipo de violencia en el transcurso de su vida. Según un Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la Violencia y la Salud, el 30% de las mujeres de todo el mundo sufren violencia de género por parte de sus parejas, y el 35% la sufrirán, en la pareja o fuera de ella, en algún momento de sus vidas<sup>1</sup>. No obstante, algunos estudios nacionales de violencia muestran un porcentaje aún mayor, llegando incluso a situarse entre el 40 y el 70% (Australia, Canadá, Israel, Sudáfrica y Estados Unidos)<sup>2</sup>.

En Europa, un informe de la Agencia para la Defensa de los Derechos Fundamentales (FRA)<sup>3</sup> basado en entrevistas con 42.000 mujeres de la Unión Europea preguntando sus experiencias en violencia física, sexual y psicológica, incluyendo incidentes de violencia doméstica, ha arrojado preocupantes resultados sobre la extensión de los abusos sufridos por las mujeres en el hogar, en el trabajo, en público y online<sup>4</sup>.

Centrándonos en España, y según este informe, una de cada cinco españolas de más de 15 años (22%) ha sufrido violencia física o sexual, y de las víctimas, menos de una quinta parte ha denunciado a la policía la agresión más grave.

En base a estos desalentadores resultados, la FRA hace un llamamiento a los diferentes Estados para que implementen sus políticas nacionales en lo relativo a medidas para prevenir y responder a las situaciones de violencia contra las mujeres.

Pues bien, será una de las medidas adoptadas por el Estado español la que se analice en el presente trabajo, esto es, el derecho preferente de acceso a vivienda protegida, en la medida en que supone el favorecimiento de la autonomía de las mujeres víctimas de violencia de género.

## 2. EL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Casi una década antes de la promulgación en España de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, LOMPIVG)<sup>5</sup>, la IV Con-



ferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) ya reconoció que la violencia contra las mujeres suponía un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, a la vez que menoscababa el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por su parte, la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2001/49, en su punto tres, definió la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada, e incluida la violencia doméstica, los delitos cometidos por cuestiones de honor, los crímenes pasionales, las prácticas tradicionales nocivas para la mujer, incluida la mutilación genital femenina, y el matrimonio forzado”. Asimismo, afirmó que la violencia contra la mujer constituye una vio-

lación de los derechos y libertades fundamentales de ésta, menoscabando o anulando su disfrute.

La propia Exposición de Motivos de la LOMPIVG señala que la violencia de género “se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad”<sup>6</sup>. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión”. Es el artículo uno el que establece el ámbito objetivo de la referida ley: “*violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia*”<sup>7</sup>. Se trata, pues, frente a las definiciones anteriores, de una concepción limitada de la violencia de género: aquella ejercitada por el hombre contra la mu-



6

Según MARTÍN BERNAL, “no existe una única manera y excluyente de ser mujer y de ser hombre, sino mil maneras diversas de serlo en nuestra sociedad en función de múltiples variables concurrentes o no, y no sólo del sexo de la persona, sino también del grupo social en que se integre o no, de su edad, de su ideología incluso, de sus creencias, de su raza, de su capital cultural, de su estatus socio-económico, de su orientación sexual, de su propio estilo de vida y en definitiva de sus maneras y de «hacer» el mundo o su mundo al menos, y las relaciones con los seres humanos”. (MARTÍN BERNAL, J. M.: “Causas y concausas de la violencia de género”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 766/2008).

7

Vid. STS (Sala de lo Penal) 24 jun. 2000 (RJ 2000, 5792): En su Fundamento de Derecho Cuarto reconoce la importancia que la violencia doméstica tiene en la sociedad; violencia penalizada por el artículo 153 del Código Penal. Asimismo, señala cómo la LO 14/1999, de 9 de junio, que modificó el Código Penal en materia de protección a las víctimas de malos tratos, amplía la acción típica, que inicialmente quedaba reducida a la física y ahora se extiende también a la violencia psíquica. (Vid. STS –Sala de lo Penal– 21 dic. 2001 [RJ 2002, 1552]: Se entiende por violencia psíquica “la creación de una situación estresante y destructiva cargada de inestabilidad que no permite a la persona sometida a la misma el libre desarrollo de su personalidad”; en definitiva, el acoso, la tensión y el temor creados deliberadamente por un miembro del entorno familiar o afectivo sobre aquél que percibe más débil).

Vid. STS (Sala de lo Penal) 25 ene. 2008 (RJ 2008, 1563): Fundamento de Derecho Cuarto: “Ha de concurrir, pues, una intencionalidad en el actuar del sujeto activo del delito, que se puede condensar en la expresión actuar en posición de dominio del hombre frente a la mujer para que el hecho merezca la consideración de violencia de género, y en consecuencia, la atribución competencial de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer”.

Vid. STC (Pleno) 14 may. 2008 (RTC 2008, 59): Entiende que el artículo 1 de la LO 1/2004 “(...) presupone así un sujeto activo hombre y un sujeto pasivo mujer, y exige además una relación, actual o pasada, conyugal o de afectividad análoga. Este elemento relacional no añade nada significativo a la discriminación por sexo porque tal relación es concebible también en sujetos homosexuales, en particular tras la entrada en vigor de la Ley 13/2005, de 1 de julio”.

En relación a esta afirmación, vid. GARCÍA ABURUZA, M<sup>o</sup> P.: “La violencia doméstica desde el ámbito civil”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2009: “la protección de la mujer (o de cualquier otro sujeto) no debe implicar la desprotección o perjuicio de otro en la misma situación tutelable. Entiendo que lo que aquí se debe combatir es un especial tipo de violencia, y no tanto a un determinado sujeto activo de la misma, más cuando también los tiempos han evolucionado y puede haber diversos sujetos potenciales víctimas de malos tratos”.



jer dentro de las relaciones de pareja. La violencia de género a la que alude “comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad”<sup>8</sup>.

Tras la ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Estambul, 11 de

mayo de 2011)<sup>9</sup> en junio de 2014, deben tenerse en cuenta las definiciones que ofrece el art. 3 del citado Convenio. Así:

“**a** Por «violencia contra la mujer» se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada;

**b** Por «violencia doméstica» se entenderán todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima;

**c** Por «género» se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres;

**d** Por «violencia contra la mujer por razones de género» se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada;

**e** Por «víctima» se entenderá toda persona física que esté sometida a los comportamientos especificados en los apartados a y b;

**f** El término «mujer» incluye a las niñas menores de 18 años”.

### 3. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN HASTA LA LO 1/2004 (LOMPIVG)

En España, los primeros datos estadísticos sobre violencia doméstica aparecieron en 1984, con la publicación por el Ministerio del Interior

de las cifras relativas a denuncias por malos tratos en las comisarías de la Policía Nacional<sup>10</sup>. Ese mismo año se crea la primera Casa de Acogida para mujeres maltratadas. Dos años después, el 5 de noviembre de 1986, la Comisión de Derechos Humanos del Senado crea la Ponencia de Investigación de Malos Tratos de Mujeres, que elaboró un informe sobre el tema en 1989<sup>11</sup>.

La promulgación de la LOMPIVG, supuso un hito importante en el ordenamiento jurídico español, tras años de reformas legales que comienzan con el Primer Plan de Acción contra la Violencia Doméstica (1998-2001)<sup>12</sup>, cuyos cometidos principales eran garantizar la protección de las mujeres maltratadas, mejorar los mecanismos de asesoramiento y apoyo a las víctimas y sensibilizar a la sociedad sobre la gravedad del problema. En el año 2001, el Gobierno español presentó el Segundo Plan de Acción contra la Violencia Doméstica (2001-2004), cuyas actuaciones se articulaban en cuatro grandes áreas: **1** medidas preventivas, de sensibilización, de formación y de coordinación; **2** medidas legislativas y procedimentales; **3** medidas asistenciales y de intervención social; **4** investigación<sup>13</sup>.

Sin embargo, y a pesar de las reformas referenciadas, la complejidad del problema, el conocimiento de numerosos casos de agresiones a mujeres por sus parejas y los constatados defectos de coordinación entre las instituciones, determinaron que numerosos colectivos de mujeres reclamaran una ley integral que cumpliera con una serie de presupuestos: **a** entendiera la violencia contra la mujer en el ámbito familiar como una manifestación de la “violencia de género”; **b** realizara un diagnóstico de las causas de esta violencia, y las medidas legales necesarias para atajarlas; **c** sistematizara y mejorara la coordinación institucional de los distintos profesionales que tratan a las víctimas, atribuyendo a un solo juez las

8

PACHECO JIMÉNEZ, M<sup>a</sup> N.: “El derecho preferente de acceso a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género. Especial referencia a su regulación en Castilla-La Mancha”, en ZURILLA CARIÑANA, M<sup>a</sup> A. y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> P. (Coords.) et al: *Violencia contra las mujeres. Un enfoque jurídico*, SEPTÉM, 2011, pp. 92 y 93.

9

(Instrumento de ratificación publicado en BOE núm. 137, de 6 de junio de 2014; firma del Convenio, 11 de mayo de 2011; manifestación del consentimiento, 10 de abril de 2014).

10

GUTIÉRREZ ROMERO, F. M.: “La nueva Ley de Violencia de Género: aspectos prácticos y sustantivos”, en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, año 59, n<sup>o</sup> 1990, 2005, p. 2295.

11

PACHECO JIMÉNEZ, M<sup>a</sup> N., *op. cit.*, p. 90.

12

En desarrollo de dicho Plan se aprobó la LO 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, penalizando la violencia psíquica habitual sobre personas próximas.

13

Dentro del marco de este Plan y del de Seguridad Ciudadana, fueron aprobadas, entre otras, las siguientes leyes: Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2003); LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica, e integración social de los extranjeros (BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2003); y LO 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional (BOE núm. 257, de 27 de octubre de 2003).



medidas civiles<sup>14</sup> y penales, tanto en fase preventiva como a lo largo del proceso<sup>15</sup>.

La LOMPIVG se caracteriza por dispensar un amparo pleno y multidisciplinar a las mujeres víctimas de violencia de género<sup>16</sup>, articulándose sobre un conjunto de medidas de naturaleza penal, civil y judicial, pero también sobre otras de ayuda institucional que configuran todo un sistema normativo de asistencia a la víctima de carácter jurídico, económico, social, laboral y administrativo<sup>17</sup>. Lo deseable sería que, precisamente por esta intervención de los poderes públicos, se posibilitase la autonomía económica y la necesaria independencia de las mujeres maltratadas para abordar un futuro exento de la situación de estrés, inestabilidad y violencia que venían soportando.

Con la finalidad de solventar las dificultades interpretativas que puede suscitar la aplicación de la mencionada Ley, sobre todo por el carácter integral de la protección dispensada a las víctimas de violencia de género, la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2005, sobre la acreditación por el Ministerio Fiscal de las situaciones de violencia de género, concretamente en su apartado II.b), “Presupuestos que deben concurrir para que el Ministerio Fiscal entienda acreditada la condición de víctima de violencia de género”, dispone que para que los actos de violencia sobre la mujer incidan en el ámbito de la LOMPIVG y puedan reputarse “violencia de género”, es preciso que tengan, en todo caso, a una mujer como sujeto pasivo, a un hombre como sujeto activo, y que entre ambos exista o haya existido una relación matrimonial o relación similar de afectividad, aun sin convivencia.

Concluyendo, la LOMPIVG opta por una definición de la violencia de género que parte de entender, como dato objetivo, que los actos de violencia que ejerce el hombre sobre la mujer con ocasión de una relación afectiva de pareja constituyen actos de poder y superioridad

frente a ella, con independencia de cuál sea la motivación o la intencionalidad del agresor, a diferencia de la redacción originaria del Anteproyecto de Ley, donde se incluían referencias a la intención finalista del agresor (“mantener la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”); referencias que posteriormente fueron eliminadas por la dificultad práctica de probar ese elemento intencional<sup>18</sup>.

#### 4. PRIORIDAD EN EL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO ATENDIENDO A LA NORMATIVA ESTATAL

##### 4.1

##### Contextualización.

Los instrumentos jurídicos internacionales suelen señalar tres ámbitos de intervención en materia de violencia de género<sup>19</sup>, a saber:

- 1** La prevención de la violencia intrafamiliar, que abarca medidas referidas a la sensibilización de la ciudadanía y de los profesionales; medidas en el ámbito educativo; medidas en la publicidad y medios de comunicación; así como en el ámbito sanitario (detección precoz).
- 2** La represión de las conductas violentas cuando éstas hayan tenido lugar, que lleva consigo la intervención del sistema penal.
- 3** La protección de las víctimas, que se refiere a medidas de asistencia (itinerario recepción/asistencia/inserción), tanto urgente como continuada (integral y multidisciplinar); aunque también a medidas sobre seguridad de la personas y bienes de la víctima.

En este último ámbito de intervención se engloba la medida objeto del presente estudio: la prioridad en el acceso a viviendas protegidas de las mujeres víctimas de violencia de género (artículo 28 LO 1/2004). Esta disposición es manifestación de uno de los principios rectores de la

##### 14

El Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, que establece un sistema de coordinación y comunicación de órdenes de protección entre los juzgados y centros, unidades, organismos e instituciones competentes, proporciona al juez criterios para resolver las medidas civiles que han de regular la separación, el divorcio o las relaciones con los hijos.

##### 15

MONTALBÁN HUERTAS, I.: “La Ley Integral contra la violencia de género 1/2004 como instrumento normativo. Balance de un año en el ámbito judicial”, en GARCÍA ORTIZ, L., LÓPEZ ANGUITA, B. et al: *La violencia de género: Ley de protección integral, implantación y estudio de la problemática de su desarrollo*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, IV-2006, p. 27.

##### 16

No obstante, pese a su genérica denominación, la LOMPIVG no contiene todas las manifestaciones de violencia de género (siendo éste un concepto más amplio que engloba todas las formas de violencia contra la mujer por razón de su sexo, en la familia y en la sociedad), ni siquiera toda la violencia intrafamiliar contra la mujer. (DELGADO MARTÍN, J.: *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género: Comentarios, jurisprudencia, instrumentos internacionales, esquemas explicativos, normativa complementaria*, primera edición, COLEX, Madrid, 2007, pp. 358 y 359).

##### 17

En este sentido, *vid.*: MONTALBÁN HUERTAS, I., *op. cit.*, p. 29. DELGADO MARTÍN, J., *op. cit.*, p. 355.

##### 18

DELGADO MARTÍN, J., *op. cit.*, p. 364. En el mismo sentido, *vid.* TASENDE CALVO, J. J.: “Aspectos civiles de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 664/2005.

##### 19

DELGADO MARTÍN, J., *op. cit.*, p. 25.

Ley: “Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas, y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto” (artículo 2.b). Igualmente, obedece al ánimo de protección continuada de la mujer maltratada, en la medida en que es considerada como miembro de un colectivo prioritario a la hora de acceder a viviendas de protección pública, posibilitándoles así un recurso de gran importancia, como es una vivienda propia, alejada de su maltratador, para salir del acuciante



problema de la violencia y poder rehacer su vida y abordar su futuro en unas condiciones dignas<sup>20</sup>.

#### 4.2

El artículo 28 LOMPIVG y el artículo 47 CE<sup>21</sup>.

El artículo 28 LOMPIVG preceptúa: “Las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos

que determine la legislación aplicable”. En consonancia con éste, la Disposición Adicional Decimoquinta de la misma Ley establece que “mediante convenios con las Administraciones competentes, el Gobierno podrá promover procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género”.

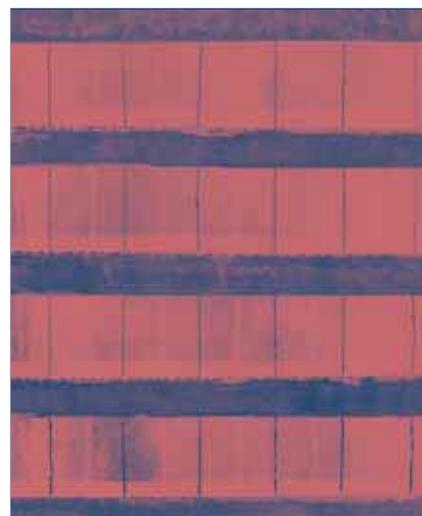
Este artículo está estrechamente relacionado con el derecho a la vivienda recogido en nuestra Constitución (artículo 47)<sup>22</sup>. Contiene éste un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos, obligándolos, por un lado, al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional; y por otro lado, a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento del meritado mandato constitucional<sup>23</sup>. Evidentemente, la finalidad perseguida por el régimen de viviendas protegidas se encuentra directamente vinculada a la efectividad del derecho a disfrutar de la vivienda digna y adecuada que postula el artículo 47 CE.

Teniendo en cuenta la dimensión económica de la vivienda, el artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE –legitimación estatal para intervenir en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica– y el artículo 149.1.11<sup>a</sup> CE –legitimación estatal para intervenir en la ordenación del crédito– confieren sendos títulos competenciales al Estado para definir una política de vivienda que establezca actuaciones protegibles y fórmulas de financiación, siempre que lo haga con cargo a los presupuestos generales del Estado<sup>24</sup>.

#### 4.3

El RD 801/2005:  
Plan Estatal de Vivienda  
2005-2008.

Con anterioridad al RD 801/2005, de 1 de julio, la Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, que da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres<sup>25</sup>, acoge un conjunto



importante de medidas para avanzar en las distintas líneas de actuación que contribuyen día a día a que disminuya la desigualdad en todos los ámbitos de la vida cotidiana. Concretamente, su apartado 8 (“Lucha contra la violencia de género”), número 6, dispone: “Se acuerda que el Plan de Vivienda, que se aprobará próximamente, incluya criterios de adjudicación que prevean la atribución de viviendas protegidas a mujeres que hayan sufrido violencia de género, así como a las familias monoparentales”.

Atendiendo a esa previsión, el RD 801/2005, de 1 de julio, aprueba el Plan Estatal 2005-2008<sup>26</sup>, primer plan de vivienda tras la promulgación de la LO 1/2004, con la finalidad de favorecer el acceso a los ciudadanos a una vivienda asequible que constituya su residencia habitual y permanente cuando no puedan satisfacer, mediante un esfuerzo razonable, sus necesidades de una vivienda adecuada, accesible, de calidad y sostenible en una ciudad habitable que permita el ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Su propia Exposición de Motivos señala que, “aunque el Plan tiene un alcance universal, se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna”, teniendo en cuenta de modo especial a aquellos grupos sociales que tienen necesidades concretas por sus circunstancias personales, como es el caso de las mujeres víctimas de la violencia de género<sup>27</sup>.

#### 20

PACHECO JIMÉNEZ, M<sup>a</sup> N., *op. cit.*, p. 95.

#### 21

PACHECO JIMÉNEZ, M<sup>a</sup> N., *op. cit.*, pp. 96-98.

#### 22

Artículo 47 CE: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

PACHECO JIMÉNEZ, M<sup>a</sup> N. y SALES PALARÉS, L.: “El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI”, en *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 25, 2011.

#### 23

SANCHA BECH, A. M<sup>a</sup> et al: *Guía práctica de la vivienda protegida en España*, La Ley, Madrid, 2010, p. 19.

#### 24

Por tanto, el ejercicio de competencias estatales ajenas al gasto o a la subvención sólo se justificaría en aquellos casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución, o, en su caso, los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada. Fundamento Jurídico 2º de la STC 17 mar. 1995 (RTC 1995,59).

#### 25

(BOE núm. 57, de 8 de marzo de 2005).

#### 26

(BOE núm. 166, de 13 de julio de 2005).

#### 27

El artículo 3, apartado d), del RD 801/2005 considera beneficiarios con derecho a protección preferente a las víctimas de la violencia de género. Igualmente, su Capítulo II, denominado “Acceso a los ciudadanos a viviendas en arrendamiento”, recoge las condiciones que deben reunir los inquilinos, dotando de un trato preferencial al colectivo de las víctimas de violencia de género, entre otros.

Por último, en lo referente a las viviendas protegidas de nueva construcción, la condición de víctima de violencia de género de uno de los integrantes de la unidad familiar generará la opción de beneficiarse de una ayuda estatal directa a la entrada (artículo 25).



En relación con la vivienda y residencia de las víctimas de violencia de género, e independientemente de otros niveles de protección ya existentes como son los centros de urgencia, las casas de acogida y los pisos tutelados (todos ellos medidas de carácter temporal destinadas a otorgar un amparo urgente a la víctima), y los alojamientos provisionales gratuitos (utilizados tras la estancia en centros de acogida o similares y finalizando la permanencia en ellos cuando a la mujer víctima de violencia de género se le entregue una vivienda de protección oficial o sus circunstancias económicas cambien)<sup>28</sup>, el referenciado RD contempla un nivel más<sup>29</sup>, como son las viviendas en arrendamiento y las viviendas protegidas, teniendo trato preferencial en su acceso las víctimas de violencia de género.

#### 44

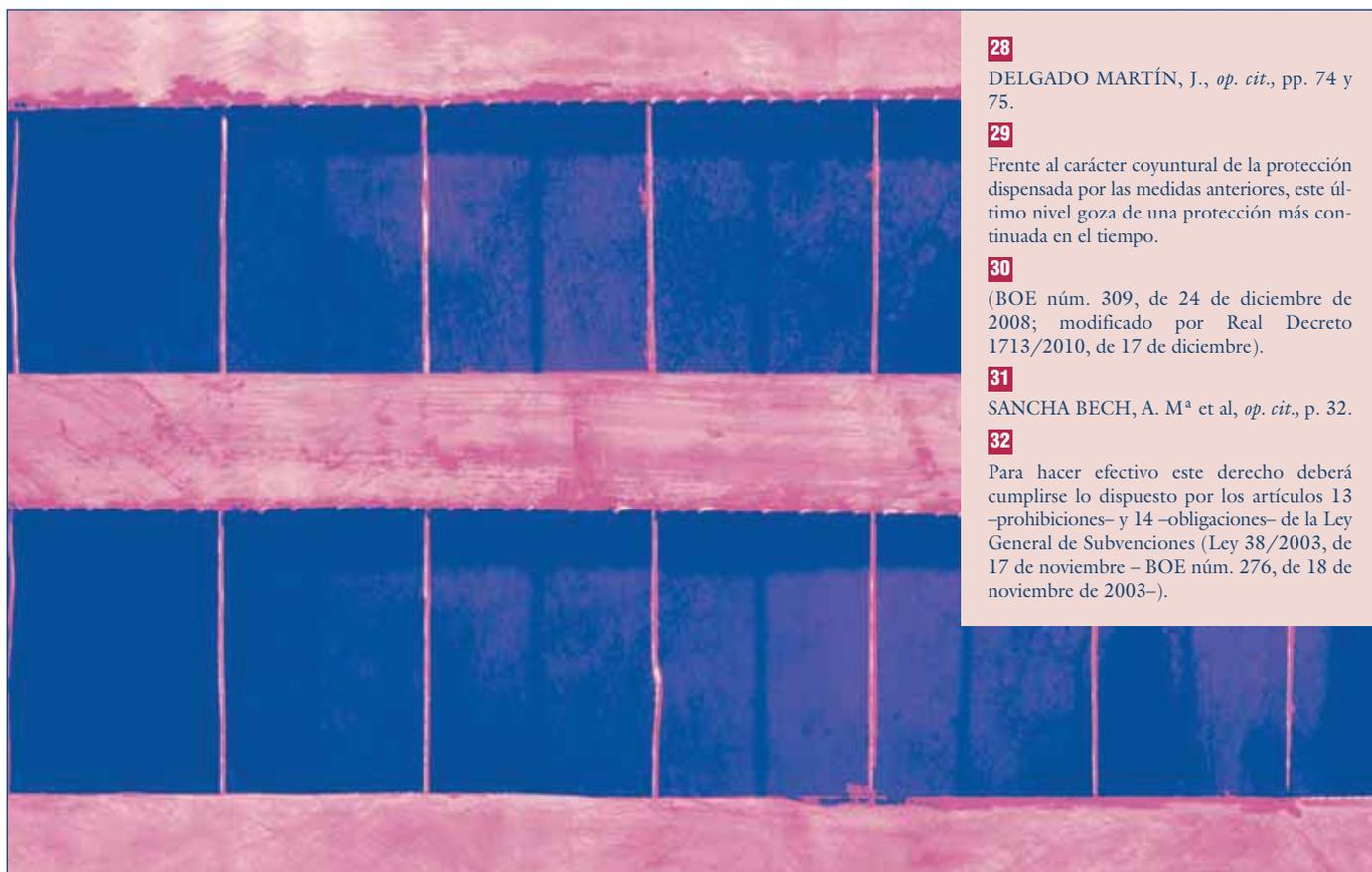
#### El RD 2066/2008: Plan Estatal de Vivienda 2009-2012.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, regulado por el RD 2066/2008, de 12 de di-

ciembre<sup>30</sup>, nace con una doble perspectiva: desde un punto de vista estructural, pretende establecer las bases estables de referencia a largo plazo de los instrumentos de política de vivienda dirigidos a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con dificultades; desde un punto de vista coyuntural, aborda la finalidad concreta en la que se halla inmerso el ciclo de la vivienda, exigiendo, por un lado, medidas para evitar un mayor deterioro de la situación y, favoreciendo, por otro lado, la asignación eficiente de los recursos, destinando la producción sobrante de viviendas a cubrir las necesidades de la población<sup>31</sup>. Así pues, entre los objetivos políticos del Plan, se encuentra el de “alentar la participación e implicación de los ayuntamientos en el Plan de Vivienda, contribuyendo, entre otros aspectos, con la oferta de suelos dotacionales para la construcción de alojamientos para colectivos específicos y especialmente vulnerables”, entre los que se encontrarían las mujeres víctimas de violencia de género.

El artículo 2 del RD 2066/2008 señala, entre las actuaciones protegidas que podrán acogerse a los beneficios del Plan, la siguiente: La promoción de viviendas protegidas de nueva construcción, o procedentes de la rehabilitación, destinadas a la venta, el uso propio o el arrendamiento, incluidas, en este último supuesto, las promovidas en régimen de derecho de superficie o de concesión administrativa, así como la promoción de alojamientos protegidos para grupos especialmente vulnerables y otros grupos específicos.

Entre los beneficiarios de las ayudas del Plan, con derecho a protección preferente, se encuentran las mujeres víctimas de la violencia de género (artículo 1.2 e) RD)<sup>32</sup>, optando a viviendas protegidas para alquiler (artículos 22 y ss RD) o venta (artículos 32 y ss RD) y a alojamientos específicos (artículos 35 y ss RD). Con esta disposición se hace aplicable en la práctica lo preceptuado por el artículo 28 LO 1/2004.



#### 28

DELGADO MARTÍN, J., *op. cit.*, pp. 74 y 75.

#### 29

Frente al carácter coyuntural de la protección dispensada por las medidas anteriores, este último nivel goza de una protección más continuada en el tiempo.

#### 30

(BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008; modificado por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre).

#### 31

SANCHA BECH, A. M<sup>a</sup> et al., *op. cit.*, p. 32.

#### 32

Para hacer efectivo este derecho deberá cumplirse lo dispuesto por los artículos 13 –prohibiciones– y 14 –obligaciones– de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre –BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003–).



#### 4.5

El RD 233/2013, de 5 Abril : Plan Estatal 2013-2016 de Fomento del alquiler de vivienda, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas.

La propia Exposición de Motivos del RD 233/2013, de 5 de abril<sup>33</sup>, que aprueba el Plan Estatal 2013-2016, contextualiza su necesidad dentro de la crisis económico-financiera que afecta a nuestro país, manifestándose con especial gravedad en el sector de la vivienda. El stock de vivienda acabada, nueva y sin vender; las dificultades económicas de los ciudadanos, especialmente los sectores más vulnerables; y la restricción de la financiación por las entidades crediticias, ha llevado a “reorientar las políticas en esta materia”, aconsejando un cambio de modelo. Así, este Plan pone especial atención en el fomento del alquiler, promoviendo ayudas “más equitativas que otros programas anteriores y que lleguen a quienes realmente las precisan”.

Según su artículo 1, “*las ayudas previstas en el presente Plan Estatal consisten en subsidiaciones de préstamos convenidos y subvenciones orientadas a fomentar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a sectores con dificultades económicas...*”.

Su artículo 6 señala a los beneficiarios de dichas ayudas, estableciendo su apartado 4 que “*el órgano competente de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla reconocerá las ayudas que se regulan en los programas de este Real Decreto, teniendo en cuenta los sectores preferentes definidos en la legislación específica, que en cada caso les resulte de apli-*

*cación*”. Y, de conformidad con su Anexo I, deben entenderse dentro de estos “sectores preferentes”, las “*mujeres víctimas de violencia de género: en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*”.

Esta normativa de ámbito estatal servirá de base a la regulación autonómica sobre los consiguientes Planes de fomento del alquiler.

#### 4.6

Instrumento de ratificación del convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Estambul, 11 de mayo de 2011).

El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Estambul, 11 de mayo de 2011)<sup>34</sup>, a través de la ratificación por el Estado español, entra en vigor para España el 1 de agosto de 2014.

El Preámbulo del citado Convenio contiene señalados reconocimientos: “...que la violencia contra la mujer es una manifestación de desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la dominación y a la discriminación de la mujer por el hombre, privando así a la mujer de su plena emancipación”; “...que la naturaleza estructural de la violencia contra la mujer está basada en el género, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres”; “...que las mujeres y niñas están más expuestas que los hombres a un riesgo elevado de violencia basada en el género”; “...que la violencia doméstica afecta a las mujeres de manera desproporcionada y que los hombres pueden ser también víctimas de violencia doméstica”.

En base a ello, el art. 1 del Convenio presenta los siguientes objetivos:

- a** Proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- b** Contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo el empoderamiento de las mujeres.
- c** Concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- d** Promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- e** Apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

Para su consecución, a lo largo del Convenio se contemplan varias medidas:

- 1** Políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas en materia de prevención, sensibilización, educación, información, formación de profesionales, protección y apoyo a las víctimas.
- 2** Dotación de recursos financieros y humanos para hacer efectivas las referidas políticas.
- 3** Recogida de datos estadísticos detallados, a intervalos regulares, sobre los asuntos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio.
- 4** Fomento de la investigación sobre las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio con el fin de estudiar sus causas, efectos y frecuencia, así como la eficacia de las medidas adoptadas.

33

(BOE núm. 86, de 10 abril de 2013).

34

(BOE núm. 137, de 6 de junio de 2014).



Si bien es cierto que el Convenio referenciado no contempla ninguna medida concreta sobre el acceso preferente a vivienda protegida, este derecho de la mujer víctima de violencia de género puede incardinarse dentro de las efectivas políticas nacionales sobre protección y apoyo, que deberán desarrollar pertinentemente este aspecto.

## 5. CONCLUSIÓN

El recorrido que realiza este artículo no constituye una mera sucesión de normas en el tiempo, sino que pone de manifiesto, por un lado, la desalentadora persistencia de la violencia de género en nuestra so-

riedad, y por otro, cómo la crisis ha recortado ayudas y recursos dirigidos a la mujer víctima de dicha violencia. Uno de los sectores más valedados por el difícil contexto económico ha sido el de la vivienda, quedando reflejado en la aplicabilidad práctica del preceptuado derecho de acceso preferente a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género, que ha ido desdibujándose a lo largo de las subsiguientes normas (muchos desarrollos autonómicos de los diferentes Planes estatales se han visto realmente mermados en este punto). No se debe olvidar que el acceso preferente a vivienda protegida no es una disposición de

relleno en un conjunto legal, sino un derecho que supone una medida básica de apoyo y fomento de la autonomía e independencia de un colectivo vulnerable, como es el de las mujeres víctimas de violencia de género.

Por último, si es indiscutible que el Convenio de Estambul constituye una herramienta de gran valor para avanzar en la elaboración de una estrategia en Europa de lucha contra la violencia de género, lo deseable es que los legisladores nacionales europeos no desaprovechen la oportunidad brindada.

Fecha de recepción: 8/10/2014. Fecha de aceptación: 19/5/2015.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- DELGADO MARTÍN, J.: *Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género: Comentarios, jurisprudencia, instrumentos internacionales, esquemas explicativos, normativa complementaria*, primera edición, COLEX, Madrid, 2007, p. 25.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): “Violence against women: an EU-wide survey”, 2014.
- GARCÍA ABURUZA, M<sup>a</sup> P.: “La violencia doméstica desde el ámbito civil”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2009.
- GARCÍA ORTIZ, L., LÓPEZ ANGUITA, B. et al: *La violencia de género: Ley de protección integral, implantación y estudio de la problemática de su desarrollo*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, IV-2006.
- GUTIÉRREZ ROMERO, F. M.: “La nueva Ley de Violencia de Género: aspectos prácticos y sustantivos”, en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, año 59, n<sup>o</sup> 1990, 2005.
- MARTÍN BERNAL, J. M.: “Causas y consecuencias de la violencia de género”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 766/2008.
- MINISTERIO DE IGUALDAD: “Informe ejecutivo: Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género”, julio 2008.
- MONTALBÁN HUERTAS, I.: “Malos tratos, violencia doméstica y violencia de género desde el punto de vista jurídico”, en *Fundación José Ortega y Gasset*, núm. 12, enero 2007.
- PACHECO JIMÉNEZ, M<sup>a</sup> N. y SALES PALLARÉS, L.: “El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI”, en *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 25, 2011.
- SANCHA BECH, A. M<sup>a</sup> et al: *Guía práctica de la vivienda protegida en España*, La Ley, Madrid, 2010.
- TASENDE CALVO, J. J.: “Aspectos civiles de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 664/2005.
- WHO: “Violence against women. The health sector responds”, 2013.
- WHO: “Global and Regional Estimates of Violence against Women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence”, 2013.
- ZURILLA CARIÑANA, M<sup>a</sup> A. y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> P. (Coords.) et al: *Violencia contra las mujeres. Un enfoque jurídico*, SEPTEN, 2011.