



Marzo 2011

POLÍTICA SOCIAL Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS EN ESPAÑA: DEL RECONOCIMIENTO LEGAL A LA PROTECCIÓN SOCIAL

Carmen Caravaca Llamas
Universidad de Murcia, España
carmen.caravaca@um.es

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Caravaca Llamas, C.: *Política Social y asistencia a las víctimas de delitos en España: del reconocimiento legal a la protección social*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, marzo 2011.
www.eumed.net/rev/cccss/11/

RESUMEN

El presente artículo aborda los medios y sistemas construidos, en los últimos veinte años para la protección y asistencia social de las víctimas de delitos en España, señalando, en primer lugar, la conceptualización de la víctima como sujeto social de atención especializada, y en segundo lugar, la legislación y los medios implementados desde la Política Social para este colectivo, y en tercer lugar, los ámbitos prioritarios de actuación.

PALABRAS CLAVE

Delito, Política Social, Víctimas.

ABSTRACT

This article analyzes the means of action and systems built, in the last twenty years, for the protection and welfare of victims of crime in Spain, noting first, the conceptualization of the victim as a social subject specialty care, secondly media law and social policy implemented from this group, and thirdly the priority action areas.

KEY WORDS

Crime, Social Policy, victims.

1. A modo de introducción. Victimización y Política Social.

Es indudable la existencia actual de un debate tanto a nivel social y profesional, sobre la necesidad de la víctima, entendida como parte activa en el hecho criminal, sea considerada tanto dentro del sistema como del proceso penal, como una figura con una serie de derechos dentro del mismo, al igual que el imputado.

En tiempos primitivos la primera forma de reacción frente al delito fue la venganza privada, la cual era concretada por aquella víctima que gozara de la capacidad y poder para desarrollar su venganza contra sus ofensores y hasta con la parentela de éstos. Desde el desarrollo de una intervención pública e institucional, ecuánime y despasionada, para resolver los conflictos generados por la infracción de la Ley penal, la víctima del delito ha padecido un cierto abandono. El Estado asume la carga de reparar, al menos parcialmente, los efectos perniciosos de las conductas delictivas que no han podido ser evitados y que a la vez, intenta que la insolencia o ilocalización del delincuente, en tal caso, no sigan siendo obstáculos insalvables para una adecuada satisfacción de las víctimas.

Como declara en su Exposición de motivos, la ley de Enjuiciamiento criminal del año 1882, “Existen siempre dos intereses contrapuestos: el de la sociedad, que tiene derecho de castigar, y el del acusado, que tiene el derecho de defenderse. La víctima se convierte en la gran ignorada por el proceso penal” (Landrove Díaz, 1998).

Precisamente el artículo 24 de la Constitución Española refiere a la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos y, dentro de este marco se desarrollan los derechos del imputado por un hecho criminal. La persona perjudicada por conductas delictivas no constituye exclusivamente el papel protagonista pero, sin embargo, tampoco debe ser ignorada.

Las respuestas del sistema legal al producirse el daño delictivo o incluso, en las políticas de prevención y explicación del hecho criminal, son reclamaciones de necesidades de las víctimas con el fin de restablecer la sensación de seguridad física y emocional, o al menos paliar los efectos que sobre ella ha producido, como requisito indispensable para que las personas puedan realmente superar un estado de trauma que lleva consigo un delito.

Tales sistemas de intervención estatal suponen una notable transformación e inciden sobre las necesidades de las víctimas, olvidadas durante suficiente tiempo en beneficio del protagonismo de los delincuentes en el ámbito de la justicia penal. El Estado debe garantizar la seguridad de todos los miembros del colectivo ciudadano, proporcionando a las víctimas un nivel de vida razonable dentro de las circunstancias después del suceso delictivo. Es importante que se le reconozca al Estado la obligación de garantizar los derechos de las víctimas, ya que un Estado que no brinda protección, lo que provoca es

una gran inseguridad jurídica y da pie a que sean las mismas víctimas las que tomen la justicia por sus propias manos.

Existe actualmente una gran sensibilidad por los efectos negativos que puede provocar la victimización y, debido a ello, se han desarrollado programas y servicios de atención a la víctima en muchos países. Los estudios criminológicos sobre la “cifra negra” han contribuido a crear un clima socio-político que aborda la problemática de la criminalidad desde el punto de vista de la víctima y que propicia la aparición de los movimientos a favor de su defensa.

En Europa, a partir de la década de los años setenta se ha ido consolidando en las distintas legislaciones nacionales este movimiento de ayuda a las víctimas; en Austria desde 1972, en Finlandia desde 1973, en Irlanda desde el año 1974, Francia desde 1977, Suecia un año más tarde, Luxemburgo en 1984, Bélgica desde 1985, etc. España tuvo una tardía incorporación en el año 1995, con la *Ley de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual* (Landrove Díaz, 1998).

El sistema público de protección y asistencia social en España, así como diferentes entidades benéficas y asociativas de índole privado, han ido configurando en los últimos veinte años distintos servicios de atención a las víctimas de delitos, reconociendo la “identidad social” de sus distintos colectivos (en sus problemas y necesidades específicas), e implementando un conjunto de instrumentos y prestaciones de carácter diferenciado. Así, más allá del derecho constitucional a las prestaciones sociales generales (a nivel contributivo o asistencial), estos servicios comprenden, de manera específica, diversas medidas de intervención político-social adecuadas, progresivamente, a la realidad de las víctimas; eso sí, de desigual intensidad en el grado de protección y prevención en función de la relevancia social y política del hecho delictivo, o de la potencial situación de exclusión social de las víctimas.

A nivel general, la Política social española atiende por ello, de manera diferenciada a aquellas personas que, individual o colectivamente, han sufrido un perjuicio, especialmente un ataque grave a sus derechos fundamentales, en razón de acciones u omisiones que infringen las leyes penales en vigor en el Estado español, y poseen, actualmente, una determinada consideración político-social (violencia de género, maltrato infantil, víctimas del terrorismo, etc.). Estos campos de atención a las víctimas perfilan ya una acción genérica de la Administración social española respecto a las víctimas, a nivel nacional y autonómico, desarrollada a través de las siguientes actuaciones:

- a) Atención psicosocial (desde la atención personalizada hasta la rehabilitación moral y/o conmemoración).
- b) Garantías legales y policiales de no repetición, prevención y sanción social.
- c) Mediación penal.
- d) Apoyo económico y social (desde las prestaciones asistenciales y contributivas hasta el apoyo mutuo de carácter asociativo).

Ahora bien, el reconocimiento y reparación social de la víctima al que asistimos en las últimas décadas no sólo nace de una decidida voluntad política, o del mismo reconocimiento jurídico del delito; surge, especialmente, del estudio concreto de la “víctima” como *sujeto social* necesitado de atención especializada, dentro de los fenómenos propios de las sociedades complejas, y que como se analiza desde la *victimología* (Baca, Echeberúa y Tamarit, 2006), incide en las causas y consecuencias del delito sufrido, en especial de las repercusiones físicas, psíquicas y sociales, a nivel individual y en su repercusión comunitaria, medio para adoptar las medidas justas y necesarias desde la Política Social.

La consideración política y la concepción sociológica de realidad de la víctima como *sujeto social*, subraya la creciente actuación desde Política social española, tanto en la delimitación del colectivo de víctimas de delitos, como en su determinación unitaria como “colectivo social” diferenciado. Para ello, en primer lugar, resulta básico centrar la atención en la realidad de la *víctima* como “sujeto social”, objeto de un delito con consecuencias más allá de la acción de justicia ordinaria; y en segundo lugar, determinar la repercusión social del *delito* como “hecho social”, el cual afecta al ciudadano de manera individual y al orden social de manera colectiva (como ejemplo y como amenaza).

Ambas dimensiones del problema nos hablan de la actuación, ante un *hecho social* ligado al fenómeno de la “victimización”, el cual, reconociendo las diferencias de todo tipo que afectan a cada víctima y a cada delito, presenta una unidad heurística de realidad comprobable. Así encontramos una realidad de análisis potencialmente común, y una necesidad de intervención social genérica pero flexible, entre las víctimas de catástrofes naturales o accidentales, de delitos sancionables penalmente, o de las víctimas de situaciones en las que, aunque existe un ofensor identificable, pese a su proximidad con lo penal, no pueden ni deben ser concebidas como hechos delictivos.

1.1 Victimización y Clasificación de las víctimas.

La *Victimización* corresponde al proceso por el que una persona sufre las consecuencias de un hecho traumático. A nivel individual-familiar, el análisis de este proceso debe contar con dos dimensiones básicas: los factores que intervienen en la génesis del hecho delictivo traumatizante, y los factores que determinan el impacto de tal hecho sobre la víctima. Otro nivel en el estudio del proceso de *victimización* nos muestra su naturaleza compleja, ante el impacto de factores sociales y culturales que determinan o condicionan el modo de afrontar y vivir la experiencia referida. Así se pueden distinguir varias tipologías de víctimas.

Una vez transcurre este primer momento (hecho delictivo o *victimización primaria*) todas las miradas se dirigen a quien causó el daño y a que éste reciba un castigo; garantizando, claro está, todos los derechos procesales establecido por la ley. Sin embargo, la víctima, quien debería recibir la mayor atención es ignorada, señalada y hasta culpada en ocasiones; en el mejor de los casos lo máximo que recibe es compasión, pero finalmente es sometida al olvido, incrementándose y perpetuándose los daños físicos, económicos, sociales y psicológicos derivados de la primera victimización.

La inadecuada atención que reciben las víctimas a lo largo del procesos judicial, recibe el nombre de *victimización secundaria*. La posición de las víctimas en el proceso penal incrementa en demasiadas ocasiones, el trauma derivado de la victimización primaria y promueve sentimientos de frustración y desamparo, debido a que los sistemas penales se han preocupado de descubrir, capturar y encarcelar a los delincuentes, a veces procurando dentro de lo posible la rehabilitación, sin atender demasiado a las víctimas del hecho criminal. Por ello, se produce en demasiadas ocasiones una doble victimización derivada del proceso calificable de victimización secundaria.

En función de múltiples aspectos, coexisten hoy día, diversos criterios clasificatorios del concepto de víctima, como son según Landrove Díaz (2008):

- a) *Víctimas no participantes o fungibles*. También denominadas “víctimas ideales” o “enteramente inocentes”. Son víctimas anónimas que nada aportan al desencadenamiento de la conducta delictiva, y en caso de existir relación alguna

con el criminal esta es irrelevante; por tanto, todos los miembros de la comunidad son susceptibles de ser víctimas en este sentido. Suele distinguirse entre *víctimas accidentales* o colocadas por el azar en el hecho delictivo, y las *víctimas indiscriminadas* que presentan una categoría incluso más amplia que la anterior ya que no presentan en ningún caso, vínculo con el infractor.

- a) *Víctimas participantes o infungibles*. Son aquéllas que desempeñan un cierto papel en la génesis del delito integrando supuestos evidentes involuntarios o no, en la dinámica delictiva que pueden facilitar o generar la victimización. Este término incluye dos subcategorías; las “víctimas alternativas”, aquéllas que por el azar condicionan su situación de víctima (por ejemplo dejar a la vista un objeto valioso en un vehículo motorizado); y las “víctimas voluntarias” en cuyo caso el delito es resultado de la propia voluntad de la víctima, por ejemplo en supuestos de homicidio- suicidio por amor.
- b) *Víctimas familiares*. Este término hace referencia a las víctimas susceptibles de vulnerabilidad doméstica o convivencial. Es decir, aquellas que pertenecen al mismo grupo familiar del infractor. Generalmente esta clasificación de víctima se centra en los miembros más débiles: niños, ancianos o mujeres.
- c) *Víctimas colectivas*. Al lado del término de clásica víctima individual se ha consolidado actualmente, un concepto que hace referencia a los casos donde se produce una ampliación de los victimizados. Consecuentemente, las personas jurídicas, determinados colectivos, la comunidad o el Estado pueden ser considerados dentro de tal noción. Este tipo de delitos lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos cuyo titular no es la persona natural, y en bastantes ocasiones debido a la despersonalización y el anonimato, este contexto permanece oculto.
- d) *Víctimas especialmente vulnerables*. La probabilidad de convertirse en víctima de un hecho delictivo no está distribuida equitativamente entre todos los miembros de la sociedad. Según esta tipología, determinados sujetos en función de diversas características sociales o personales tienen mayor predisposición victimógena. Estos factores de vulnerabilidad pueden ser personales o sociales. Entre los primeros encontramos: la edad, el sexo, nacionalidad, ser miembro de algún tipo de minoría étnica, mayor o menor fortaleza e incluso su inclinación sexual (ya que algunos autores consideran la homosexualidad dentro de un determinado grupo de riesgo). Entre los agentes sociales que predisponen la vulnerabilidad de los sujetos encontramos una amplia gama de posibilidades: vivienda, nivel socioeconómico, estilo de vida, profesión, etc.
- e) *Víctimas simbólicas*. La victimización se produce con la específica finalidad de atacar un sistema de valores, partido político, ideología, secta religiosa o una familia a la que la víctima pertenece y de la que constituye un elemento básicamente representativo.
- f) *Falsas víctimas*. Por razones de lucro, venganza, deseo de llamar la atención denuncian un delito que nunca existió. Dentro de esta categoría encontramos las víctimas simuladoras que actúan consecuentemente y las imaginarias que erróneamente creen haber sido objeto de delito.

Por tanto, la conceptualización de este determinado fenómeno ha generado una paralela acción político-social. La desvictimización, que nace como un proceso de protección, reparación, reconocimiento, asistencia y reintegración social de las víctimas, muestra la misma complejidad de un fenómeno en el que intervienen diversos factores y actores sociales. Por un lado, pretende fundamentar y justificar una actuación específica

de la Política Social para las víctimas; pero por otro busca normalizar, en la medida de lo posible, la situación de las mismas en el conjunto de la sociedad, eliminando toda posibilidad de estigmatización, de instalación crónica en la victimización, o la generación de una comunidad de víctimas cerrada en sí misma.

Y en este fenómeno social dual, la intervención recae, principalmente, en el sistema de justicia penal, las fuerzas de seguridad, los profesionales sanitarios y de la salud mental, en los distintos servicios sociales, así como en las instituciones políticas, en los medios de comunicación, las instituciones de apoyo a las víctimas, las asociaciones de víctimas y familiares, etc. Así, todos estos organismos conforman la red de asistencia y protección social a la víctima en España, siendo los principales campos de atención especializada los siguientes:

- a) Violencia doméstica y familiar.
- b) Acoso y violencia escolar y juvenil.
- c) Terrorismo.
- d) Accidentes de tráfico.
- e) Delitos violentos y contra la libertad sexual.

2. Los medios de la Política Social.

Toda Política social se realiza jurídicamente, a nivel normativo e institucional (Molina, 2004). Por ello, los instrumentos político-sociales de protección y asistencia a las víctimas se ejecutan de manera jurídica en un doble sentido:

- Se implementan a partir de una decisión judicial que reconoce el delito y a la víctima del mismo en el proceso penal.
- Se fundamentan en un ordenamiento jurídico, estatal o autonómico que da respaldo a su actuación.

Para su realización jurídica, la intervención político-social en los colectivos de víctimas se materializa en un conjunto de instrumentos que a continuación se detallan: información y orientación social, atención psico-social, protección y sanción social, ayuda económica y social, y mediación penal.

2.1. Información y orientación social

La primera puerta de acceso de las víctimas de delitos al sistema público de asistencia y protección social se encuentra, a nivel general, en las unidades de información y orientación de los *Servicios Sociales de Atención primaria* (UTS), que atienden directamente el caso o lo derivan a instituciones especializadas, en función de un protocolo de actuación estandarizado y según la valoración profesional establecida. Mientras, a nivel específico, las víctimas pueden ser informadas y orientadas en sus derechos y necesidades a través de los Centros especializados para las víctimas (destinados a colectivos determinados, como los afectados por violencia doméstica o terrorista, y de manera creciente para el conjunto de víctimas de delitos).

Así, en los últimos años asistimos a la creación de oficinas de información y asesoramiento especializado para víctimas de delitos. En este nivel de actuación podemos destacar, por extensión, las Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito de la Comunidad Valenciana (46 oficinas en funcionamiento desde 2006), y como ejemplo de su actuación la labor de la Oficina de atención a la víctima del delito de Barcelona, dependiente del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Institución que desarrolla la tarea de acoger y dar el apoyo necesario a las víctimas de delitos en

general, pero con especial atención a las mujeres en situación de violencia doméstica¹. Su actividad principal se centra en el asesoramiento sobre los derechos fundamentales que tienen las víctimas a la hora de denunciar (participando incluso como parte en el proceso judicial en caso de que denuncien) y los posibles recursos a los que pueden acogerse.

2.2. Atención psicosocial.

La atención psicosocial en este campo consiste en el proceso de acompañamiento personal, familiar y comunitario, que busca restablecer la integridad emocional de las personas, así como de sus redes sociales. Se incluye además, intervención asistencial a través de psicoterapia individual, psicoterapia de grupo y terapia de familia, con el objetivo de la recuperación de la salud física, mental y social de aquellas personas víctimas de delitos; junto con la detección sistemática de aquellas situaciones no explícitas o potencialmente repetitivas (siempre bajo previa valoración individual y bajo la identificación de las peculiaridades y especificidades sociales del mismo, de su entorno y del propio delito).

Esta atención se procura, básicamente, desde los Servicios Sociales especializados de competencia pública (generalmente de ámbito autonómico) o iniciativa privada (de asociaciones reconocidas por ley). Una atención reconocida por primera vez con la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local* (1985), que establecía obligatoriedad de los ayuntamientos de prestar éste y otros servicios sociales básicos cuando se alcanzaba una población de 20.000 habitantes. Merecen destacarse también los desarrollos legislativos en sectores especializados, como la *Ley de Integración Social de Minusválidos* (1982) o la *Ley sobre Adopción y Acogimiento Familiar* (1987), que determinan las intervenciones psico-sociales como medio de reparación e integración. Mientras, su lugar en el sistema público de los Servicios Sociales se concretó con el *Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas en las Administraciones Locales* (1988), así como en las distintas Leyes autonómicas de Servicios Sociales, que han afianzado la intervención social con las víctimas mediante un protocolo de actuación genérico, siendo sus elementos esenciales:

- a) Principios rectores: proximidad, inmediatez, expectativas, simplicidad, unidad.
- b) Objetivos: identificación de problemas, cobertura de necesidades básicas, evaluación de recursos, fomento y enseñanza de las habilidades sociales afrontamiento, asunción de la realidad, reducción de la sintomatología ansiosa.
- c) Tareas: valoración y diagnóstico previo, información, diseño y ejecución de una terapia psicosocial individualizada, comunicación, y acompañamiento (Benegas, Pacheco, Condes, López, Atajes, Pérez y Villa, 2007).

En cuanto a las funciones del especialista en la atención psicosocial, podemos señalar:

1. Atención directa: valoración u orientación individual, atención grupal, programas de prevención de malos tratos a la infancia, grupos de autoayuda, y programas de construcción de habilidades, competencias y recursos.
2. Dinamización comunitaria: sensibilización y reconstrucción del tejido social en clave solidaria
3. Investigación: realización de prospecciones, estudios y trabajos de investigación sobre las causas y consecuencias individuales y sociales del delito.

¹ En este caso, también coordinan y hace el seguimiento de las órdenes de protección de las víctimas de violencia doméstica en Barcelona

4. Planificación: trabajo de planificación y programación para conseguir una estructuración de los componentes de la intervención (definición de la población destinataria, objetivos, creación de servicios, recursos, etc.).
5. Evaluación de programas: análisis de los procesos de intervención en su eficacia y eficiencia, para la toma de decisiones y la mejora de la actuación profesional.

2.3. Ayudas sociales y económicas.

En la mayoría de ocasiones, la reparación económica que se pudiese establecer por el procedimiento jurídico penal no supone la satisfacción completa de las necesidades materiales de la víctima reconocida del delito. Entre las acciones sociales a desarrollar encontramos la de asistir a la víctima, realizar un acompañamiento y asistirle informándola de las medias y ayudas a las que puede tener acceso

Ante esta situación se ha desarrollado un conjunto de ayudas sociales de naturaleza material y asistencial, que pueden recibir de la Administración dentro del procedimiento general de la Seguridad Social o de los Servicios sociales, o que son procuradas directamente por las propias asociaciones de víctimas. En este proceso han alcanzado protagonismo legal e institucional las actuaciones en beneficio de víctimas consideradas de especial relevancia social, así como las reconocidas de necesaria protección a las personas desfavorecidas por el resultado delictivo.

En esta situación se encuentra enmarcada en la *Ley 35/1995 de 11 de Diciembre de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*². Como dice la Exposición de Motivos de la citada Ley "... las consecuencias económicas del delito golpean con especial dureza a las capas sociales más desfavorecidas y a las personas con mayores dificultades para insertarse plenamente en el tejido laboral y social"³. Por ello, dicha Ley dispone la prestación de ayudas económicas a aquellas víctimas que por razones de delitos violentos o contra la libertad sexual queden incapacitados temporal o permanentemente, total o parcialmente. También prevé prestaciones para los familiares (víctimas indirectas) del fallecido en caso de que resultado de muerte por la comisión del delito³.

En este punto cabe señalar que las prestaciones establecidas son incompatibles con el cobro de la indemnización que a modo de responsabilidad civil se determine en la sentencia, de modo que sólo es factible en los casos de insolvencia o insolvencia parcial del condenado. Tampoco es compatible con las percepciones que puedan percibirse si la víctima tenía un seguro privado. Sin embargo, esta prestación sí es compatible con las percepciones propias de la Seguridad Social, a excepción de los casos de Incapacidad Temporal⁴. Además, esta norma prevé la posibilidad de conceder las ayudas con carácter provisional en casos en los que quede acreditada la precaria situación de la

² En línea con la posterior Comunicación de la Comisión europea, de 28 de mayo de 1999, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social «Víctimas de delitos en la Unión Europea. Normas y medidas» [COM (1999) 349 final - no publicada en el Diario Oficial].

³ Es preciso señalar que en los casos de incapacidad de víctimas de delitos contra la libertad sexual no se exige que el delito fuera cometido con violencia

⁴ Quedan excluidas de este beneficio las víctimas de delitos imprudentes, ya que expresamente así lo dispone, de modo que sólo los delitos dolosos tienen cabida. Además se puede subrayar el corto plazo de prescripción para poder realizar la reclamación, que se establece en un año desde que se produjo el hecho delictivo. Si bien, el plazo de prescripción se interrumpe por el inicio del proceso penal y hasta que se notifique a la víctima la sentencia firme. La reclamación de esta prestación se realiza por vía administrativa mediante la acreditación de la sentencia firme, la situación de incapacitación conforme a la legislación de la Seguridad Social y el nexo causal entre el delito y las lesiones (proceso está regulado en el Real Decreto 738/97 de desarrollo reglamentario de la Ley).

víctima o sus beneficiarios. En todo caso, podemos señalar como en la mayoría de los casos, estas prestaciones no se corresponden con lo que a las víctimas les correspondería percibir en las indemnizaciones fijadas, ya que son cuotas temporalmente limitadas y cuyo importe varía según la casuística recogida reglamentariamente⁵.

2.4. *Mediación penal.*

La Mediación Penal se enmarca dentro de una nueva ideología que trae consigo el término Justicia Restaurativa. Esta ideología considera a los implicados en un conflicto como “propietarios” de este y capacitados para resolverlo.

En materia de ayuda social a las víctimas, la mediación penal se está convirtiendo en un instrumento útil de intervención socio-educativa para reparar ciertos daños materiales y morales del delito cometido, al ayudar a superar las dificultades de las víctimas para afrontar problemas psicosociales asociados, y especialmente para darles a conocer sus derechos y ejercerlos. La mediación penal, dirigida a encontrar una solución del conflicto víctima-delincuente, puede permitir la reparación moral de los perjuicios, la responsabilización y reinserción del autor de la infracción, y la reconstrucción del tejido social (Fernández Riquelme, 2009: 65).

En este campo de la mediación, la *Recomendación R (99)* de la Unión Europea marcó un antes y un después⁶: defendió la acción mediadora en delitos no especialmente graves para buscar soluciones mediante la comunicación y participación de la víctima y el ofensor. Posteriormente, la Decisión marco del Consejo europeo de 15 de marzo de 2001 definió la mediación en causas penales como la búsqueda de una solución negociada entre ambos actores del proceso. Dicha Decisión se interpretó como todo un logro para la Mediación Penal con adultos en la Unión Europea pues establece una fecha para que los Estados miembros modifiquen e incluyan la normativa necesaria para introducir en sus legislaciones nacionales la mediación penal de adultos. Cabe señalar que no todos los Estados miembro han cumplido con esta obligación, entre ellos España, que todavía no contempla una normativa específica sobre la materia.

Aunque ya el Código penal de 1995 introdujo con carácter general para todos los delitos la posibilidad de la Mediación penal, siempre que existiera la posibilidad de reparar o aminorar el daño producido por el mismo delito en la *Ley Orgánica 4/92 de 5 de junio, reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores*, y la *Ley 5/2000 de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal del menor*, centraron la mediación penal en la “reparación juvenil”, corrigiendo la herencia de la antigua Ley de Tribunales Tutelares de Menores (1947), como alternativa al proceso judicial⁷ y como suspensión de la medida judicial impuesta⁸. Tras las primeras

5 Estas Ayudas a víctimas de delitos violentos son prestaciones sociales para clases pasivas, cuyo objeto es el Reconocimiento de ayudas públicas en beneficio de: - las víctimas directas e indirectas de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España, con resultado de muerte o lesiones corporales graves, o de daños en la salud física o mental. - los padres o tutores del menor o del incapaz, que fallezca como consecuencia directa de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España; y reconocimiento de ayudas por gastos de tratamiento terapéutico a las víctimas de delitos contra la libertad sexual, aun cuando éstos se perpetraran sin violencia. - las víctimas directas de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España, cuando se produzca una incapacidad temporal por tiempo superior a 6 meses.

6 Las Reglas de Beijing (1985), la Recomendación R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa y la Declaración de los Derechos del Niño (1989) fueron los primeros textos de referencia.

7 En la Ley Orgánica 4/92 de 5 de junio reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores (12 a 16 años), en cuanto a la reparación como alternativa al proceso judicial: (artículo 2.6.a) “atendiendo a la poca gravedad de los hechos, a las condiciones o circunstancias del menor, a que no se hubiese empleado daño causado a la víctima, el Juez, a propuesta del fiscal podrá dar por concluida la tramitación de todas las actuaciones”.

experiencias privadas en Cataluña, convirtiéndose en pionera en la puesta en marcha de este programa, o Madrid (como la *Asociación Apoyo*). El primer programa institucional desarrollado en España sobre la mediación penal fue el impulsado por la Comunidad Autónoma de Andalucía desde el año 1997 y denominado como "Programa de prevención de los malos tratos entre escolares. Andalucía "Anti-Violencia Escolar" (Ortega y Del Rey, 2006).

Ahora bien, la mediación penal en nuestro país se ha ido desarrollando, básicamente, en el campo de la intervención con menores. No obstante, a pesar de no existir regulación expresa; en determinadas Comunidades Autónomas como Madrid, Cataluña, o La Rioja se han desarrollado programas piloto sobre la puesta en práctica de sistemas de mediación penal circunscritos al ámbito de adultos, tras las recomendaciones de la Audiencia Nacional de regular la institución de la mediación penal en España y la tendencia legislativa de nuestro país de promover la práctica de los programas alternativos de resolución de conflictos.

Actualmente, las prácticas de la mediación penal como alternativa de resolución de conflictos y reparación se pueden concebir de dos maneras:

1. Como instrumento de intervención destinado a la reparación de la víctima, mediante la conciliación entre él y el autor, evitando las posibles consecuencias negativas de una continuación del proceso judicial o la determinación de una sanción judicial que no repare ni moral ni materialmente a la víctima.
2. Como espacio alternativo de sensibilización individual y social frente al delito de su autor, mostrándole directamente las consecuencias y reacciones de su acción⁹.

La dimensión social de la mediación penal, en el caso de intervención con víctimas, se encuentra en proceso de institucionalización en España, y se integra, principalmente, en programas de atención psicosocial y en programa de negociación de la reparación. En todo caso, la mediación penal se puede definir como un proceso de diálogo, comunicación y negociación, gratuito, confidencial y voluntario, entre víctima e infractor, conducido por un mediador imparcial con el objetivo de llegar a acuerdos reparadores satisfactorios y libremente aceptados por las partes. Es un sistema alternativo o complementario al sistema de justicia tradicional que pretende, por un lado, economizar tiempo y esfuerzo, y por otro, acercar a la comunidad a los mecanismos de resolución de conflictos y generar una "cultura de paz" (las partes

8 Como suspensión de la medida judicial impuesta (artículo 2.3.3) "*En atención a la naturaleza de los hechos, el Juez de Menores, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o del abogado podrá decidir la suspensión del fallo o por tiempo determinado y máximo de dos años siempre que de común acuerdo, el menor debidamente asistido, y los perjudicados acepten una propuesta de reparación extrajudicial. Para ello, oído el equipo técnico, el Ministerio Fiscal y el Abogado, el Juez deberá valorar razonadamente, desde la perspectiva exclusiva del interés del menor, el sentido pedagógico y educativo de la reparación propuesta. Se deberá dejar constancia en acta de los términos de la reparación y del mecanismo de control de su cumplimiento. En el caso de que el menor los incumpla, se revocará la suspensión del fallo y se dará cumplimiento a la medida acordada por el Juez*".

9 Esta orientación social de la mediación penal se constituye, un sistema alternativo a las sanciones tradicionales, mejorando la asistencia a la víctima, responsabilizando al delincuente de sus actos. Y de manera paralela puede mejorar la eficacia de la justicia, al optimizar recursos judiciales, y haciendo participar a la comunidad como actor y como ejemplo.

siempre tienen abierta la vía judicial y en cualquier momento pueden desistir de la mediación penal).

La mediación penal presenta, pues, tres grandes objetivos como instrumento de intervención social:

1. La reparación moral y material de la víctima, que puede contar con la oportunidad de participar en la resolución del conflicto que le afecta, y de ser escuchado, recuperar la tranquilidad y la paz, e incluso ser compensado directa o indirectamente por los daños sufridos.
2. La potenciación de los recursos de la justicia, al acoger métodos alternativos de resolución de conflictos que pueden ser más eficaces y cercanos, al optimizar los medios judiciales, al integrar a la comunidad en el proceso penal, y al potenciar desde la justicia el restablecimiento de la paz social. La resolución alternativa de conflictos, permite el descongestionamiento de los Tribunales, y la mejor utilización de los recursos humanos y físicos, mediante un procedimiento ágil, económico y eficaz.
3. El fortalecimiento de la convivencia comunitaria, sensibilizándola sobre los métodos alternos de autorresolución de conflictos más conectados con su realidad y sus recursos, incorporando elementos compensatorios para la misma comunidad, permitiendo reintegrar socialmente a los menores infractores y sus familias. Por otro, la interrelación entre la justicia y la comunidad, mediante el acercamiento de la justicia a los ciudadanos, posibilitando formas ágiles y participativas para la resolución de los conflictos propios de su ámbito cultural o geográfico.

Por ello, la prevención de la delincuencia juvenil aparece en la génesis de la mediación penal en España como instrumento de intervención social, potenciando nuevas formas de reacción ante el delito y evitando la reincidencia a través del fomento del autocontrol. Toda mediación conlleva un importante proceso de aprendizaje hacia la responsabilidad de las propias acciones, integrando tal práctica en su proceso madurativo y convirtiéndola en una experiencia que reforzará su personalidad. Para que la mediación tenga características que validen el proceso, han de existir una serie de condicionantes:

- Voluntariedad de ambas partes. La voluntariedad por parte del menor tiene que ir acompañada del consentimiento de sus padres o responsables legales.
- El menor infractor debe reconocer la responsabilidad de sus hechos.
- Se excluyen del proceso aquellos menores infractores que no se sientan responsables de sus actos, los que incumplan reiteradamente los compromisos adquiridos en estos programas y los que presenten algún tipo de trastorno o minusvalía.
- Atender a la naturaleza de los hechos, excluyendo tanto los delitos de escasa importancia como los de extrema gravedad.

Existe un debate reciente sobre la posibilidad de emplear la *mediación penal en algunos casos de violencia de género*. Algunos expertos en justicia restaurativa afirman que sí podría llevarse a cabo en determinados casos. En la Recomendación nº 98 del Consejo de Europa sobre la mediación familiar establece en el artículo 3.9 que “*el mediador pondrá especial atención en saber si ha habido violencia entre las partes o si puede producirse, así como los efectos que esta pueda tener sobre la negociación, y examinar si bajo estas circunstancias es apropiado el proceso de mediación*”. Sin embargo, en la actual legislación española no tiene cabida tal posibilidad al estar vedada

la mediación penal para las víctimas de violencia de género (artículo 44 según la Ley Orgánica 1/2004).

3. Las áreas de acción social prioritarias.

Seis son los ámbitos primordiales de actuación de los sistemas de protección y asistencia social para las víctimas en España: víctimas de la violencia doméstica, menores en el ámbito familiar, de la violencia juvenil, de los atentados terroristas, de accidentes de tráfico, y de delitos violentos.

3.1. Violencia doméstica.

El maltrato doméstico en el ámbito familiar es un fenómeno social que ha existido siempre constituye uno de los problemas más acuciantes de la sociedad actual y afecta con similar intensidad a todos los países, con independencia de su grado de desarrollo. Lo que hasta hace unos años era un hecho oculto, el cual se aceptaba o al menos, no se denunciaba formalmente, pasa a ser un hecho socialmente reconocido y debatido. La violencia doméstica se puede producir en cualquier tipo de familia, independientemente de su nivel económico, cultural o social.

Fue la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en el año 1995, la que acuñó el término violencia de género, diciendo que “*la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de la igualdad de desarrollo y Paz, que viola y menoscaba el disfrute de los deberes y derechos fundamentales*” e instaba a los Gobiernos a “*adoptar medidas para prevenir y eliminar esta forma de violencia*”.

En este campo de actuación, de intensa relevancia social y creciente responsabilidad pública, se han sucedido distintas políticas de acción social a nivel central y autonómico, mediante acciones integrales de protección, promoción y prevención de situación social de la mujer y los hijos menores ante hechos de violencia en el ámbito doméstico (Horno, 2006).

Desde el principio de su creación en el año 1983, el Instituto de la Mujer ha defendido como objetivos primordiales, la lucha por la erradicación de los malos tratos a las mujeres y la penalización de los mismos.

La violencia doméstica al ser considerado un fenómeno de carácter más bien “privado” y un problema oculto al ser imposible de conocer las cifras reales (Gómez Limón), en España, en diciembre de 1997, se inicia una campaña contra los malos tratos a la mujer con el objetivo de conseguir la sensibilización de la sociedad para producir cambios reales y efectivos en el tratamiento de estos conflictos. El propósito de llevar a cabo estas campañas sobre la gravedad del problema de la violencia de género y de rechazo sobre la misma se recoge en el Plan de Acción contra la violencia doméstica aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de Abril de 1998.

Las necesidades de las víctimas son complejas. En una situación de crisis, una mujer necesita seguridad física, apoyo emocional y asistencia para resolver cuestiones tales como alimentos para los hijos y tutela de éstos, y oportunidades de empleo. Si decide presentar acusaciones contra el marido también necesita ayuda para negociar los procedimientos policiales y judiciales. Generalmente lo que más necesita es un ambiente seguro y protector en el que pueda explorar sus opciones y decidir qué hacer luego.

En primer lugar, en referencia a la *atención inicial a las víctimas de violencia contra la mujer*, podemos citar la labor de los Centros de Información y Asesoramiento a la Mujer, destinados a ofrecer a las mujeres información sobre sus derechos legales y los recursos disponibles para hacer frente a violencia o el conflicto doméstico, prestando asesoramiento especializado ante problemáticas específicas que afectan a la mujer como

víctima (malos tratos, agresiones sexuales, etc.). En dichos centros son atendidas por equipos interdisciplinarios en los siguientes campos: información de los Servicios Sociales, atención psicosocial, orientación y formación laboral¹⁰, educación en habilidades sociales, campañas de concienciación y sensibilización de la comunidad, destinadas a prevenir la aparición de dichas problemáticas. En segundo lugar encontramos las Casas de Acogida para mujeres con problemas de malos tratos, y en especial con hijos a su cargo, destinadas a garantizar la seguridad física, el bienestar material y la actuación integral con estas víctimas.

Las consecuencias de un episodio de violencia de género, en la mayoría de las ocasiones, traspasan el ámbito meramente penal de la agresión, derivando en consecuencias familiares de carácter civil, e incluso laboral. Por tanto respecto a los *derechos laborales, de seguridad social y las ayudas para fomentar el empleo de las víctimas de violencia doméstica*, en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, consagra y garantiza a las mujeres, que son o hayan sido víctimas de violencia de género, una serie de derechos laborales y de Seguridad Social, con la finalidad de que éstas puedan conciliar sus obligaciones laborales con sus necesidades de protección y de recuperación integral.

Por otra parte, la ley 43/2006 aprobó medidas de fomento al empleo de la mujer desempleada con singular trato a la víctima de violencia de género. Así como un programa especial de inserción socio-laboral para mujeres víctimas de violencia de género recogido en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre que incluye medidas activas de empleo, con la finalidad de que las víctimas tengan mayores facilidades para acceder al empleo, incrementar su autonomía personal y disponibilidad de recursos e interrumpir procesos de violencia ya iniciados¹¹.

Esta legislación reconoce los siguientes derechos de las trabajadoras por cuenta ajena: reordenación de su tiempo de trabajo conforme a sus necesidades; movilidad geográfica si la empresa posee centros de trabajo en diferentes territorios; cambio de centro de trabajo con reserva de puesto durante los primeros 6 meses; reducción de jornada laboral con proporcional reducción del salario; ausencias o faltas de puntualidad al trabajo se consideran justificadas cuando así lo determinen los servicios sociales o de salud; suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo con derecho a prestación por desempleo durante 6 meses (ampliable hasta 18 meses por resolución judicial); extinción del contrato de trabajo con derecho a prestación por desempleo por voluntad de la trabajadora¹²; y si una trabajadora víctima de violencia de género es despedida por el empresario mientras está ejerciendo su derecho a la reducción de jornada, reordenación del tiempo de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro de trabajo o suspensión del contrato, el despido se declarará nulo.

¹⁰ Al respecto podemos destacar la importancia de los *Programas de Apoyo a la Inserción Laboral de Mujeres Desempleadas*, que se encuentran dirigidos a colectivos de mujeres con dificultades especiales para insertarse en el mercado de trabajo, especialmente las víctimas de violencia doméstica. En su protocolo de actuación se encuentra el diseño y elaboración de contenidos formativos, la prestación de servicios de orientación profesional y el apoyo a la inserción mediante la utilización de técnicas de búsqueda de empleo y el diseño de itinerarios ocupacionales personalizados.

11 Para acceder a estos derechos, las trabajadoras deben acreditar la situación de violencia de género mediante: Sentencia por la que se condene al agresor; Orden de protección dictada por el juez/a a su favor; Resolución judicial que hubiere acordado medidas cautelares de protección a la víctima; Excepcionalmente, el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la mujer es víctima de violencia de género hasta tanto se dicte la orden de protección

¹² La situación legal de desempleo se acreditará por comunicación escrita de la empresa sobre la extinción o suspensión temporal de la relación laboral, junto con la orden de protección a favor de la víctima, o en su defecto, el informe del Ministerio Fiscal.

En cuanto a los derechos de las funcionarias públicas, se reconoce la reordenación de su tiempo de trabajo en los términos que establezca la Administración; la movilidad geográfica; la reducción de jornada que conlleva una reducción del salario en la misma proporción; las faltas de asistencia de las funcionarias víctimas de violencia de género tendrán la consideración de justificadas cuando así lo determinen los servicios sociales; la solicitud de situación de excedencia sin haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos. Mientras, en relación a los Derechos de las trabajadoras por cuenta propia, se reconoce que cuando éstas tengan que cesar en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses, que les serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social, y su situación será considerada como asimilada a la de alta¹³.

En tercer lugar, los *derechos económicos* (art. 27, Ley 1/2004) hacen referencia a una serie de ayudas económicas específicas para mujeres víctimas de violencia de género con especial dificultad para obtener un empleo. La mujer víctima de violencia de género que carezca de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, recibirá una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación y circunstancias sociales, tenga especiales dificultades para obtener un empleo. Con carácter general el importe de esta ayuda será equivalente al de 6 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 por 100, el importe sería equivalente a 12 meses de subsidio por desempleo. En el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, su importe podrá alcanzar un período equivalente a 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 o igual o superior al 33 por 100; además, estas ayudas son compatibles con cualquiera de las previstas en la Ley 35/1995 de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual. Asimismo, pueden optar a la *Renta Activa de Inserción* (RAI)¹⁴, y al *Acceso a la vivienda y residencias públicas para mayores*, ya que 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 (Art. 28 Ley 1/2004, de 28 de diciembre).

Finalmente, la norma antes desarrollada ha impulsado el *Programa de inserción socio-laboral para mujeres víctimas de violencia de género* (Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre), que recopila algunas medidas que ya se venían aplicando y otras nuevas como la atención confidencial y especializada por los servicios públicos de empleo, ayudas a la movilidad geográfica, compensación de las diferencias salariales por cambio de trabajo o los convenios con empresas y/o asociaciones empresariales¹⁵.

13 En referencia a sus derechos laborales y de Seguridad Social, cuando una empresa suscriba un contrato de interinidad para sustituir a una trabajadora víctima de la violencia de género que tenga suspendido su contrato de trabajo, que haya ejercitado su derecho de movilidad geográfica o que se haya trasladado de centro, tendrá derecho a una bonificación del 100% de las cuotas empresariales por contingencias comunes durante todo el período de suspensión del contrato de la trabajadora o durante seis meses en los supuestos de movilidad o traslado

14 Establecida para este caso por el RD 1369/2006 que regula el programa de RAI para personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

15 En Cataluña funciona desde hace años un Programa de asistencia integral a las víctimas de Violencia de Género, mediante diversas terapias individuales o grupales tanto a mujeres víctimas como a sus hijos, hijas y personas dependientes, con objeto de facilitarles la autonomía e integración en la vida social, laboral y económica, mediante la adquisición o recuperación de sus habilidades y capacidades personales

Las medidas de actuación del Programa de Inserción Socio-laboral tienen como beneficiarias a las mujeres víctimas de violencia de género, inscritas como demandantes de empleo y son las siguientes: a) Itinerario de inserción socio-laboral, individualizado y realizado por personal especializado; b) Programa formativo específico para favorecer la inserción socio-laboral por cuenta ajena, en el que se trabaje en aspectos personales, en su caso, llevando a cabo actuaciones dirigidas a incrementar la autoestima y motivación para el empleo, y en aspectos profesionales de las mujeres participantes en el programa; c) Incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia, para las empresas que contraten a víctimas de violencia de género, facilitar la movilidad geográfica (incentivos que incluyen gastos de desplazamiento, gastos de transporte de mobiliario y enseres, gastos de alojamiento y gastos de guardería y de atención a personas dependientes), e Incentivos para compensar diferencias salariales¹⁶; d) Convenios con empresas para facilitar la contratación de mujeres víctimas de violencia de género y su movilidad geográfica¹⁷.

La gestión de estas medidas corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal y a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de gestión de políticas activas de empleo.

3.2. *Víctimas de terrorismo.*

El terrorismo forma parte del catálogo internacional de espanto social y constituye una de las amenazas más urgentes en España. Entre la amplia serie de acontecimientos que pueden traumatizarnos, los actos de violencia intencional humana son los que provocan perjuicios psicológicos más serios y prolongados. El resultado de la violencia entre las personas difiere bastante de las consecuencias de un delito común, es mucho más dañino que los desastres naturales o las desgracias fortuitas; socialmente, las víctimas de acciones terroristas son consideradas aún más inocentes y perjudicadas, puesto que no forma parte de lo que se espera generalmente de nuestros semejantes, y contradice los principios que dan sentido a la existencia, (Rojas Marcos, 2004).

Las soluciones legislativas incluyen el reconocimiento de que el terrorismo da lugar a una muy extensa victimización ya sea, de índole directa, en primer término, por las víctimas que genera o, de naturaleza indirecta, porque somete a amplios sectores de la población ciudadana a la amenaza y sumisión, o resignación, por miedo a las represalias de los terroristas donde este estado de ánimo es predominante y altamente contagioso, que limita, angustia y obnubila la mente del ser humano.

El colectivo de víctimas del terrorismo, ejemplo de organización y movilización social en nuestro país, ha contado en los últimos años con una serie de ayudas y prestaciones socio-laborales específicas, así como de un progresivo reconocimiento

.La forma de derivación a este Centro se realizará: En caso de mujeres con Órdenes de Protección u otras medidas judiciales equivalentes, desde el Punto de Coordinación, aprobado por el Observatorio Regional de la Violencia de Género; En caso de mujeres sin Orden de Protección u otras medidas judiciales equivalentes, a través de la Dirección General de la Mujer Como recoge el Programa MIRA de la Comunidad autónoma de Madrid.

16 Esta medida exige para su cumplimiento que se produzca una sucesión de contratos, es decir, consiste en el abono a la trabajadora, cuyo contrato de trabajo se haya extinguido por voluntad propia pero forzada por su situación, de una cantidad equivalente a la diferencia entre el contrato extinguido y el nuevo, siempre que el nuevo salario sea inferior al anterior. El importe máximo de la cuantía es de 500 euros y el tiempo máximo para percibir esta ayuda es de doce meses

17 Se establece además, que las empresas que contraten a víctimas de la violencia de género, especialmente mediante contratos indefinidos, podrán recibir subvenciones en los términos que se establezcan en los programas, para incentivar la contratación, propios de las Comunidades Autónomas.

nacional de su situación y sus problemas. Situación de creciente protección y asistencia social, al que se ha llegado después de un largo tracto histórico, ya que durante muchos años solo ha existido en España una normativa reguladora de las indemnizaciones a las víctimas de delitos terroristas y limitada a los daños corporales.

El *Real Decreto de 19 de junio de 1992* introdujo una nueva regulación de los resarcimientos por daños a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas. Posteriormente el *Real Decreto de 18 de julio de 1997* aprobó un nuevo reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo mejorando cualitativa y cuantitativamente este tipo de ayudas e impulsando la asistencia integral personalizada a tales víctimas. Los principales hitos, en cuanto a la legislación en esta materia son:

- a) *Pensiones extraordinarias* a favor de las personas incapacitadas por acto terrorista y sus familias. Pensiones establecidas por el Real Decreto 1576/1990, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de pensiones extraordinarias motivados por actos de terrorismo; y desarrolladas por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Esta pensión extraordinaria con cargo a los Presupuestos del Estado, se concede siempre a la víctima que por cualquier circunstancia no puede acceder a tal derecho, por dichos actos, en algún régimen de Seguridad Social, público y obligatorio¹⁸.
- b) *Prestaciones asistenciales*: por medio de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, se reconocían como resarcibles por el Estado los daños corporales y los daños materiales que se causen como consecuencia o con ocasión de delitos de terrorismo, a quienes no fueren responsables de los mismos (incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta, gran invalidez)¹⁹.
- c) *Subvenciones a entidades de atención a las víctimas*: marcadas dentro de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.²⁰
- d) *Reconocimiento político y social*: en el Real Decreto 1974/1999, de 23 de diciembre, se aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo.
- e) *Fondo social de atención a las víctimas del 11-M21*.

¹⁸ Algunas Pensiones excepcionales a personas determinadas fueron reconocidas en el Real Decreto-Ley 6/2006, de 23 de junio, sobre pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas (*BOE núm. 150, de 24 de junio*).

¹⁹ Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Real Decreto Ley 4/2005, de 11 de marzo, por el que se concede un plazo extraordinario de solicitud de ayudas para las víctimas del terrorismo. La experiencia adquirida en la aplicación de esta normativa ha puesto de manifiesto la existencia de personas con la consideración de víctimas del terrorismo que no han podido verse protegidas mediante la regulación normativa anteriormente indicada, debido, básicamente, al mero transcurso del plazo fijado para solicitar las correspondientes indemnizaciones. Esta situación disfuncional justifica que se adopten las medidas oportunas para posibilitar que dicho colectivo pueda ejercer de modo efectivo su derecho a solicitar las pertinentes ayudas.

²⁰ Orden INT/1452/2007, de 14 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las convocatorias para la concesión de ayudas destinadas a asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la atención a las víctimas del terrorismo. (*BOE núm. 126, de 26 de mayo*). Orden INT/578/2010, de 3 de marzo, por la que se publica la convocatoria para la concesión de subvenciones a asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la atención a víctimas del terrorismo.

²¹ Resolución de 21 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se convoca para el año 2008 la concesión de prestaciones y servicios con cargo al fondo de ayuda a las víctimas y afectados del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004; y Orden Tas/475/2005, de 28 de febrero, por la que se crean la Unidad Administradora para la gestión del fondo

A esta legislación básica se une la acción social de la Subdirección General de Ayudas a Víctimas del Terrorismo y de Atención Ciudadana (unidad adscrita a la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, dependiente del Ministerio del Interior), a la que compete:

- La tramitación, gestión y propuesta de resolución de los expedientes de ayudas y resarcimientos a los afectados por delitos de terrorismo.
- Facilitar a las víctimas del terrorismo información relativa a los procedimientos para la solicitud de ayudas públicas.
- La dirección y coordinación de las oficinas de información y atención al ciudadano del departamento y el mantenimiento de la base de datos de información administrativa.
- El apoyo documental y técnico a las oficinas de información y atención al ciudadano, impulsando el intercambio de material informativo entre ellas y participando en la elaboración y distribución de publicaciones y otros medios de difusión informativa.

En la *Carta de ayudas y servicios* de esta unidad podemos encontrar, en primer lugar, *Ayudas ordinarias* que atienden a daños corporales, tanto físicos como psíquicos; daños materiales ocasionados en las viviendas de las personas físicas o los producidos en establecimientos mercantiles e industriales, sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales, en los vehículos; gastos de alojamiento provisional mientras se efectúan las obras de reparación de las viviendas habituales de las personas físicas; gastos de estudio; gastos extraordinarios para paliar situaciones de necesidad personal o familiar de las víctimas; asistencia psicológica y psicopedagógica; subvenciones a las asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro que representan y defienden intereses de las víctimas del terrorismo. En segundo lugar se encuentran las *Indemnizaciones derivadas de la Ley de Solidaridad a las Víctimas del Terrorismo*, por fallecimiento, gran invalidez, incapacidad permanente absoluta, incapacidad permanente total, incapacidad permanente parcial, y lesiones no invalidantes.

En cuanto a la legislación autonómica, diversas regiones reconocen una serie de ayudas y prestaciones socio-económicas específicas para este colectivo de víctimas. Así nos encontramos en Aragón la Ley 4/2008 de 17 de junio, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo; en la Comunidad de Madrid la Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo; en la Comunidad Valenciana la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de la Generalitat, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo; en Extremadura la Ley de Medidas para la Asistencia y la Atención a las Víctimas del Terrorismo y de Creación del Centro Extremeño de Estudios para la Paz; en Navarra el Decreto Foral 254/1988, de 27 de octubre, por el que se regula la concesión de ayudas a los afectados por atentados terroristas; en el País Vasco el Decreto 214/2002, de 24 de septiembre, por el que se regula el Programa de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo; y en la Región de Murcia la Ley 7/2009, de 2 de noviembre, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Al margen de las respuestas institucionales integradas por programas de asistencia, compensación y auxilio a las víctimas, existen en no pocos países amplios movimientos asociativos propiciados por las propias víctimas para mejorar la defensa de sus

de ayuda a las víctimas y afectados del atentado terrorista de 11 de marzo de 2004 y la Comisión de seguimiento de la misma y se regulan las prestaciones y servicios con cargo a dicho fondo.

intereses, ya que no todas las necesidades de las víctimas pueden ser cubiertas institucionalmente por medios burocráticos. Estas asociaciones constituyen una fuente importante de colaboración y cooperación en beneficio de las víctimas y sus familiares.

3.3. *Víctimas de accidentes de tráfico.*

Las respuestas institucionalizadas como diversos programas asistenciales y compensatorios que auxilian a las víctimas no siempre son conocidas y utilizadas. Se fomenta por tanto, en los últimos años, la aparición notable de movimientos asociativos propiciados por las propias víctimas o familiares y grupos de presión, que tienen como objetivo superar la indefensión nacida de su aislamiento, tendentes a sensibilizar a las autoridades de sus necesidades más apremiantes y de lograr una mejor defensa de sus intereses.

La atención social a este colectivo, no limitada a aquellos de sus miembros respaldados por sanción penal al infractor, se circunscribe a la acción asistencial de las asociaciones de defensa de las víctimas de accidentes de tráfico reconocidas legalmente. Asociaciones que cuentan con una serie de ayudas estatales, dirigidas al cumplimiento y fomento por las entidades solicitantes de alguna de las actividades siguientes²²:

- a) Apoyo al movimiento asociativo y fundacional, financiando parcialmente los gastos generales de funcionamiento y gestión generados como consecuencia de las actividades dedicadas a la atención social de las víctimas y de sus familiares, y al apoyo técnico para el desarrollo de sus objetivos.
- b) Proyectos dirigidos a la atención psicológica, jurídica, material y social de las víctimas y de sus familias.
- c) Acciones dirigidas a la sociedad, de información, sensibilización de la opinión pública y educación vial y sobre incidencia de los accidentes de tráfico en el colectivo de víctimas y de sus familias.

Podrán ser beneficiarias de las ayudas, las asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas de accidentes de tráfico y de sus familias, y que desarrollen programas asistenciales dirigidos a paliar situaciones personales de las víctimas y de sus familias, así como programas de educación y sensibilización social que tengan como objetivo la disminución del número de accidentes de tráfico. El marco legal que las regula y ampara es el siguiente:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en su redacción dada por la Ley 42/2006), y por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre (Disposición final undécima).
- Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 -Disposición adicional trigésima quinta (en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 1/2008, de 18 de enero).
- Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (en su redacción dada por el Real Decreto 477/2007, de 13 de abril²³).

²² Las actividades subvencionadas habrán de realizarse en el plazo que se indique en la resolución de convocatoria.

²³ Orden INT/277/2008, de 31 de enero, por la que se desarrolla el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica y se establece el procedimiento para su concesión.

Entre las asociaciones que realizan esta labor social, podemos citar a *Stop Accidentes*, ONG reconocida de utilidad pública (Asociación de ayuda y orientación a afectados por accidentes de tráfico), fundada por familiares y amigos de víctimas de accidentes de tráfico y que presta asesoramiento jurídico, psicológico y social.

3.4. *Víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.*

Según la escritora estadounidense, Susan Brownmiller, “*el descubrimiento por el hombre de que sus genitales podían servirle de arma generadora de miedo debe figurar como uno de los descubrimientos prehistóricos más importantes, junto con el fuego o el hacha de piedra. Desde tiempos remotos hasta nuestros días, la violación ha sido un método de intimidación mediante el cual los hombres mantienen a las mujeres en un estado continuo de temor*” (1975).

A través de la historia, la mujer ha sido típicamente la víctima del crimen sexual, y el hombre su verdugo. Las consecuencias de tales actos abarcan desde daños físicos, psicológicos, embarazos indeseados y en ocasiones, hasta la pérdida de la vida. Por tanto, las actuaciones al respecto deben abordar desde el acompañamiento y orientación a sobrevivientes y familiares e intervención psicosocial para situaciones de urgencia, coordinando servicios necesarios para la estabilización de la víctima y su sistema de apoyo en las áreas médico, legal o psicosocial.

Los movimientos feministas jugaron un papel decisivo al llamar la atención sobre la violencia específicamente dirigida contra la mujer (agresiones sexuales, malos tratos, etc.). Se elaboraron así programas de asistencia y se habilitaron centros para las víctimas de estos delitos, que no siempre son denunciados y constituyen una de las grandes categorías que constituyen la llamada “cifra negra”. La investigación de estos nuevos procedimientos, que suelen incluir unidades policiales femeninas especializadas, ha coincidido con el incremento de las denuncias.

Por lo que respecta a la asistencia a las víctimas, su contemplación en la *Ley 35 de 11 de diciembre de 1995* se configura como concepto diferenciado de las ya aludidas ayudas económicas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. Con ellos, se pretende generalizar la atención psicológica y social a las víctimas de delitos de todo tipo, a través de la Red de Oficinas de asistencia a las víctimas, que canalizarían sus primeras necesidades atendiendo a las más perentorias que se produzcan como consecuencia del delito, generalizando así las experiencias surgidas ya en varios puntos de la geografía española con resultado muy positivo.

Para este colectivo existen una serie de *Ayudas a víctimas de delitos violentos*, prestaciones sociales para clases pasivas, cuyo objeto es el reconocimiento de ayudas públicas en beneficio de: a) las víctimas directas e indirectas de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España, con resultado de muerte o lesiones corporales graves, o de daños en la salud física o mental; b) los padres o tutores del menor o del incapaz, que fallezcan como consecuencia directa de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España y reconocimiento de ayudas por gastos de tratamiento terapéutico a las víctimas de delitos contra la libertad sexual, aun cuando éstos se perpetraran sin violencia; c) y las víctimas directas de los delitos violentos y dolosos, cometidos en España, cuando se produzca una incapacidad temporal por tiempo superior a 6 meses²⁴.

²⁴ Quedan excluidas de este beneficio las víctimas de delitos imprudentes, ya que expresamente así lo dispone, de modo que sólo los delitos dolosos tienen cabida. Además se puede subrayar el corto plazo de prescripción para poder realizar la reclamación, que se establece en un año desde que se produjo el hecho

Estas ayudas marcadas por la *Ley 35/1995*, arbitran un sistema de garantías de contenido económico para las víctimas de ciertos delitos y otro, más amplio, de simple asistencia. Norma donde se establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos, cometidos en España, con el resultado de muerte, o de lesiones corporales graves, o de daños graves en la salud física o mental. Se benefician así mismo, de las ayudas contempladas por esta Ley, las víctimas de los delitos contra la libertad sexual aún cuando éstas se perpetraran sin violencia²⁵.

En el artículo 10 recoge la posibilidad de otorgar ayudas provisionales con anterioridad a la resolución judicial firme, dada la lentitud de la administración de justicia española, siempre que acredite la precaria situación económica en que hubiese quedado la víctima o sus beneficiarios.

En el *Real Decreto de 738/1997, de 23 de Mayo* se establece que en los casos de muerte de menores a consecuencia directa del delito, la ayuda consistirá únicamente en el resarcimiento de los gastos funerarios que hubieran satisfecho efectivamente los padres o tutores legales del fallecido.

Además, en el caso de los delitos violentos las personas victimizadas sufren las consecuencias de una alteración grave e imprevista de su vida habitual, evaluable en términos económicos. En los supuestos de lesiones corporales graves, la pérdida de ingresos y la necesidad de afrontar gastos extraordinarios, con los que se acentúan los perjuicios derivados del hecho criminal; si se ha producido la muerte, las personas dependientes del fallecido se ven abocadas a situaciones de dificultad económica.

En los supuestos de delitos contra la libertad sexual que causasen a las víctimas daños en su salud mental, el importe de la ayuda sufragará los gastos del tratamiento terapéutico libremente elegido por ella, con una cuantía máxima que reglamentariamente se ha establecido en cinco mensualidades del salario mínimo interprofesional; la existencia de daños en la salud mental de la víctima susceptibles de tratamiento terapéutico deberá acreditarse mediante informe del mérito forense.

Igualmente, el Ministerio Fiscal cuidará de proteger a la víctima de toda publicidad no deseada que revele datos sobre su vida privada o su dignidad.

3.5. *Menores víctimas de desamparo.*

Los malos tratos durante la infancia son inmensamente destructivos para el desarrollo natural de la capacidad de construir vínculos afectivos saludables. Estos menores son víctimas de un maltrato y/o desamparo sancionado penalmente como acción, omisión o trato negligente, no accidental, que prive al niño de sus derechos y su bienestar, que amenacen y/o interfieran su ordenado desarrollo físico, psíquico y/o social, cuyos autores pueden ser personas, instituciones o la propia sociedad. Por ello el maltrato infantil, en todas sus formas, constituye un problema de responsabilidad social originado por múltiples causas: psicológicas, familiares, económicas y sociales. Incluso

delictivo. Si bien, el plazo de prescripción se interrumpe por el inicio del proceso penal y hasta que se notifique a la víctima la sentencia firme. La reclamación de esta prestación se realiza por vía administrativa mediante la acreditación de la sentencia firme, la situación de incapacitación conforme a la legislación de la Seguridad Social y el nexo causal entre el delito y las lesiones. Aunque es preciso señalar que en los casos de incapacitación de víctimas de delitos contra la libertad sexual no se exige que el delito fuera cometido con violencia.

²⁵ En línea con la Comunicación de la Comisión europea, de 28 de mayo de 1999, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre “Víctimas de delitos en la Unión Europea”, y la posterior Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos.

puede ser catalogado como problema de salud pública, siendo su incidencia similar a la de otras causas de mortalidad y morbilidad infantil, como el cáncer o los accidentes, al ser causante de diversidad de secuelas físicas y psíquicas²⁶.

La legislación que ampara y regula la intervención social con estos menores son la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del código civil y de la ley de enjuiciamiento civil*, y las diferentes leyes autonómicas de protección a la infancia. Asimismo podemos citar el Programa de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y las Comunidades Autónomas, para la protección contra el maltrato infantil

Actualmente, dicha intervención social es competencia de los Servicios Sociales especializados en la atención a la infancia, protección de menores y protección familiar de las comunidades autónomas, los cuales cuentan con programas de atención, prevención y sensibilización del maltrato infantil. Una competencia coordinada con la acción policial, sanitaria, educativa y judicial; ámbitos que deben actuar de manera coordinada en la detección y derivación de este fenómeno, tanto en fase de investigación como en la actuación cuantos organismos intervienen en la protección del bienestar del menor para la detección precoz y valoración de las situaciones de maltrato infantil.

A nivel general, la legislación española define el desamparo legal en Código Civil, art. 172, como la “situación que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores, cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material”. Las causas que justifican la intervención de los servicios de protección infantil se pueden clasificar de la siguiente manera: orfandad, prisión de los padres, enfermedad o ingreso hospitalario, abandono total, abandono de madre, no-reconocimiento de los padres, maltrato y abandono físico, maltrato y abandono emocional, abuso y explotación sexual, mendicidad y explotación laboral, incapacidad para el control, e incumplimiento de los deberes de guarda (imposible o inadecuado).

Dicho maltrato y/o desamparo no es un hecho aislado, sino que es un proceso que viene determinado por la interacción de múltiples factores. Su clasificación sólo implica determinar el problema emergente o más relevante que afecta al niño, pero no debemos olvidar la existencia de una multicasualidad (los llamados “contextos maltratantes”). Así, el maltrato puede clasificarse desde diversos puntos de vista:

- a) Según el momento en el que se produce el maltrato:
 - Prenatal, cuando el maltrato se produce antes del nacimiento del niño.
 - Postnatal, cuando el maltrato se produce durante su vida extrauterina.

- b) Según los autores del maltrato.
 - Familiar, cuando los autores del maltrato son familiares del menor, principalmente familiares en primer grado (padres, biológicos o no, abuelos, hermanos, tíos, etc.)
 - Extrafamiliar, cuando los autores del maltrato no son familiares del menor, o el grado de parentesco es muy lejano (familiares en segundo grado) y no tienen relaciones familiares.

²⁶ Esta definición integra la *acción* (lo que se hace), la *omisión* (lo que se deja de hacer) o la *negligencia* (lo que se realiza de forma inadecuada), provocando al niño no solamente daño físico, psicológico-emocional y social, sino atentando contra sus derechos y bienestar (como persona-objeto de derecho), y cuyos autores pueden ser las personas (familiares o no) y las instituciones-administraciones (maltrato institucional).

- Institucional, es el maltrato provocado por las instituciones públicas, bien sean sanitarias, educativas, etc.
 - Social, cuando no hay un sujeto concreto responsable del maltrato, pero hay una serie de circunstancias externas en la vida de los progenitores y del menor que imposibilitan una atención o un cuidado adecuado del niño.
- c) Según las acciones concretas que constituyen el maltrato infligido.
- Maltrato físico: acción de carácter físico voluntariamente realizada que provoque o pueda provocar lesiones físicas en el menor.
 - Negligencia: dejación o abstención en atender a las necesidades del niño y a los deberes de guarda y protección cuidado inadecuado del niño.
 - Maltrato emocional: acción, normalmente de carácter verbal, o toda actitud hacia un menor que provoquen, o puedan provocar en él, daños psicológicos.
 - Abuso sexual: cualquier comportamiento en el que un menor es utilizado por un adulto u otro menor como medio para obtener estimulación o gratificación sexual.

En cuanto a la actuación de los Servicios Sociales de Atención Primaria, éstos tienen la competencia en la detección de situaciones de maltrato a la infancia un papel de primordial por su cercanía a la realidad social, y por la vinculación del maltrato a menores a situaciones de marginación social en las que los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria intervienen habitualmente. Ante esta situación, dichos Servicios despliegan su acción en función de dos objetivos básicos: verificar cualquier sospecha de maltrato que les sea comunicada; y reunir toda la información posible respecto a la situación de maltrato y de riesgo/desamparo, que a su vez derivarán al Servicio de Familia o el Servicio de Protección de Menores, respectivamente. Ahora bien, en cualquier caso, el Centro de Servicios Sociales de Atención Primaria tiene la obligación de proceder a una inicial investigación y evaluación de la situación, determinando la gravedad del maltrato, el riesgo de repetición y la posibilidad de una situación de desamparo.

Estos Servicios de Atención primaria cuentan, ante ello, con un protocolo de actuación general desarrollado en dos fases. En primer lugar se inician las siguientes acciones: comprobación, registro, descripción, valoración de la situación (a través de un expediente en el SIUSS), así como la investigación completa del caso, la actuación directa si procede (ausencia de urgencia) y la derivación en su caso a los Servicios Sociales especializados (si se aprecian indicadores de riesgo al Servicio de Familia, y si se aprecian indicadores al Servicio de Protección de Menores). En segundo lugar, se plantean una intervención social más concreta:

- a) Análisis de las necesidades de la familia (y de cada uno de los miembros), verificando el nivel de cobertura de las mismas.
- b) Valoración del grado de reconocimiento/conciencia del problema por parte de los padres tutores, así como su disposición a colaborar en el proceso de intervención.
- c) Estudio de las causas, consecuencias y efectos del maltrato en el menor.
- d) Identificación las redes sociales de apoyo, existentes y posibles.
- e) Valoración de la situación e inicio del proceso de toma de decisiones del equipo de intervención, en función de la naturaleza de los indicadores del maltrato, los cuales pueden ser trabajados desde la zona (acción directa), o no pueden ser trabajados desde la zona (derivación del caso a los Servicios Sociales especializados antes citados).

El marco normativo de esta intervención viene marcado por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que establece la “prevención social” ante las *situaciones de riesgo*, definidas éstas como cualquier situación que perjudique el desarrollo personal o social del menor y que no requiera la asunción de la tutela. Así, establece tres tipos de situaciones posibles: a) Los menores, y en su caso la familia, pueden ser protegidos adecuadamente con los recursos comunitarios disponibles; b) Las necesidades básicas de los menores solo pueden ser cubiertas mediante los recursos disponibles especializados de Protección a la Infancia (programa de intervención familiar, centro día, etc.). c) La única protección posible de las necesidades de los menores es la separación temporal de su familia, aun contando con la colaboración voluntaria de sus padres o tutores (acogimiento residencial y familiar), asumiendo la Tutela provisional la Entidad Pública competente ante la gravedad de la situación y la falta de colaboración de los padres (siendo única forma de garantizar la seguridad de los menores).

De esta manera, todas las administraciones públicas deben garantizar, desde sus competencias específicas, los derechos fundamentales de los niños y de su entorno familiar (art. 39.2 y 4 Constitución; arts. 10 y 11 Ley Orgánica 1/96); notificar la existencia de situaciones de desamparo (Art. 13. Ley Orgánica 1/96); y adoptar, en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para que los dispositivos y recursos de la comunidad ayuden especialmente a las familias en riesgo, a fin de evitar situaciones de desamparo (art. 14 Ley Orgánica 1/96). Así, los Servicios Sociales especializados, a nivel central y autonómico, deben implementar actuaciones encaminadas a prevenir y atender las situaciones de riesgo o desamparo. En este caso, la autoridad pública competente en materia de protección social de los menores, los Servicios sociales especializados en Familia y Menor²⁷, tienen que determinar la situación de riesgo o de desamparo, y asumir, en este último caso, la tutela provisional y la guarda, cuando no se cuenta con la efectiva colaboración de los padres o tutores. (Arts. 17 y 18 Ley Orgánica 1/96 y 172.1 Código Civil)²⁸.

Además, en el artículo 173 del código civil establece el acogimiento familiar como otra de las medidas de protección a menores, produciendo la plena participación del menor en la vida de familia e imponer a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral. El acogimiento familiar, podrá adoptar las siguientes modalidades atendiendo a su finalidad:

1. Acogimiento familiar simple, que tendrá carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reinserción de éste en su propia familia bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable.
2. Acogimiento familiar permanente, cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor. En tal supuesto, la entidad pública podrá solicitar del Juez que atribuya a los acogedores aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo en todo caso al interés superior del menor.
3. Acogimiento familiar preadoptivo, que se formalizará por la entidad pública cuando ésta eleve la propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención al menor, ante la autoridad judicial, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido

²⁷ Tomando como referente los art. 11 y 12 Ley Infancia Región de Murcia 3/95.

²⁸ Solo pueden asumir la guarda cuando lo solicita el padre voluntariamente en situaciones de riesgo de desamparo (Arts. 19 Ley Orgánica 1/96 y 172.1. Código Civil).

seleccionados y hayan prestado su consentimiento de adopción y se encuentre el menor además, en situación jurídica adecuada para su adopción. Este periodo será lo más breve posible y, en todo caso, no podrá exceder del plazo de un año.

En aras a una unificación de los criterios de investigación y actuación, podemos destacar el *Observatorio de la Infancia*, creado en 2001²⁹, que ha supuesto el primer gran intento en España de coordinar las acciones de intervención social de ámbito central y autonómico para el colectivo de menores víctimas de violencia en el seno familiar. Dicho organismo impulsó un sistema unificado de detección, notificación y registro de casos, que permitiera la cuantificación y el conocimiento de la dimensión real del maltrato infantil, así como la adecuación de las medidas empleadas).

3.6. *Víctimas-testigo en España.*

Los programas de asistencia a la víctima-testigo son los de más tarde incorporación a la legislación española, nacen con el objetivo de promover la cooperación de las víctimas que debe testificar en el proceso. La asistencia en este supuesto por parte del Estado no es del todo desinteresada en estos supuestos, sino orientada a garantizar la fiabilidad de los testimonios y por ello a favorecer el buen funcionamiento de la Administración de justicia. Esta ley contempla tanto los aspectos referidos a las *víctimas-testigo*, los cuales han sufrido directamente la victimización; y a los *testigo perito*, los cuales son terceros llamados al proceso por sus específicos conocimientos.

En España una legislación de esta índole no surgió hasta la promulgación de la *Ley del 23 de diciembre del 1994*, de protección a víctimas y testigos que provee una serie de medidas que deben adoptarse durante, e incluso después del proceso judicial, cuya finalidad es garantizar la seguridad de víctimas testigos que participen durante el proceso. Esta Ley nació para eliminar las evasivas por parte de los imputados o de personas u organizaciones afines a ellos; es un aspecto muy concreto de lo que cabe calificar de victimización secundaria. Con las medidas garantizadas en esta ley el Estado pretende obtener ofrecer cierta seguridad a los testigos que deben comparecer ante los órganos judiciales y, al propio tiempo, restringir la conducción coactiva ante los órganos de los mismos.

La exposición de motivos de esta Ley pone en evidencia las reticencias, de determinados ciudadanos a la hora de colaborar con la justicia ya que tienen temor a las represalias. Este temor es el que conlleva que no se puedan aportar testimonios y pruebas que puedan ser decisivos. Este sistema confiere/otorga al Juez o tribunal la apreciación del riesgo o del peligro, el Art.1 de esta Ley habla de peligro grave, la autoridad judicial deberá de apreciar la gravedad del peligro, para la persona, para los bienes o para la libertad de aquella persona que tenga que testificar, ascendientes, descendientes, hermanos o cónyuges, pueden recibir estas medidas de protección.

En el Art.2, el Juez instructor una vez estudiado el caso impondrá unas medidas necesarias para preservar la identidad de los testigos y peritos, también preservará su domicilio, lugar de trabajo y profesión. Apreciada la circunstancia prevista en el artículo anterior, el Juez instructor acordará motivadamente, de oficio o a instancia de parte, cuando lo estime necesario en atención al grado de riesgo o peligro, las medidas necesarias para preservar la identidad de los testigos y peritos, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, sin perjuicio de la acción de contradicción que asiste a la defensa del procesado, pudiendo adoptar las siguientes decisiones:

29 Como órgano colegiado al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

- a. Que no consten en las diligencias que se practiquen su nombre, apellidos, domicilio, lugar de trabajo y profesión, ni cualquier otro dato que pudiera servir para la identificación de los mismos, pudiéndose utilizar para ésta un número o cualquier otra clave.
- b. Que comparezcan para la práctica de cualquier diligencia utilizando cualquier procedimiento que imposibilite su identificación visual normal.
- c. Que se fije como domicilio, a efectos de citaciones y notificaciones, la sede del órgano judicial interviniente, el cual las hará llegar reservadamente a su destinatario.

En casos excepcionales podrá facilitarse al testigo una nueva identidad y los documentos acreditativos de la misma, sin perjuicio de que en los archivos policiales conste documentalmente la identidad auténtica junto a la supuesta, que se utiliza como protección. También la concesión de medios económicos para cambiar de residencia o lugar de trabajo constituye una nueva medida que debe asumir el Estado para conjurar los peligros que acechan al testigo. La protección policial de los testigos puede adoptarse en cualquier momento del proceso, incluso mantenerse tras su conclusión mientras subsistan las circunstancias que la determinaron.

4. Referencias bibliográficas

- BACA, E., ECHEBERÚA, E, y TAMARIT, JM. (eds), 2006. *Manual de Victimología*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- BACA, E., y CABANAS, ML (eds), 2003. *Las víctimas de la violencia*. Madrid: *Estudios psicopatológicos*. Triacastela. Instituto de Victimología. Madrid, Fundación Archivos de Neurobiología.
- BROWMILLER, S. (1981). *Contra nuestra voluntad*. Barcelona. Editorial Planeta.
- BENEGAS, J.N., PACHECO, T., CONDES MOREIRA, Mª D., LÓPEZ VALTIERRA; Mª E. , ATAÑES GUTIERREZ,, B., PÉREZ, VILLA-LANDA, E.. (2007). “Dispositivo de atención psicológica tras el atentado de la terminal 4 en el aeropuerto de Barajas de Madrid”. En *Psicología sin fronteras: revista electrónica de intervención psicosocial y psicología comunitaria*, Vol. 2, Nº 1-2, págs. 13-24.
- DEL RIO FERNANDEZ, L. (2006): “*El reto de la mediación penal: el principio de la oportunidad*”. En *La Ley*, nº 6529.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2009). *Teoría y práctica de la Mediación*. Murcia. Editum.
- GOMEZ-LIMÓN, Mª T (2008). *Quien te quiere no te hará llorar*. España. La esfera de los libros.
- HORNO GOICOECHEA, P (2006) “Atención a los niños y las niñas víctimas de la violencia de género”. En *Intervención Psicosocial* v.15 nº 3.
- LANDROVE DÍAZ, G. (1998). *La moderna Victimología*. Valencia. Tirant To Blanch
- MOLINA CANO, J. (2004). *La Política Social en la historia*. Murcia, Isabor, págs. 113-114.
- ORTEGA, R. y DEL REY, R. (2006). ”La mediación escolar en el marco de la construcción de la convivencia y la prevención de la violencia”. En *Avances en supervisión educativa*, nº 2.
- ROJAS MARCOS, L. (2004).”*Las semillas de la violencia*”. Madrid. Espasa Calpe.