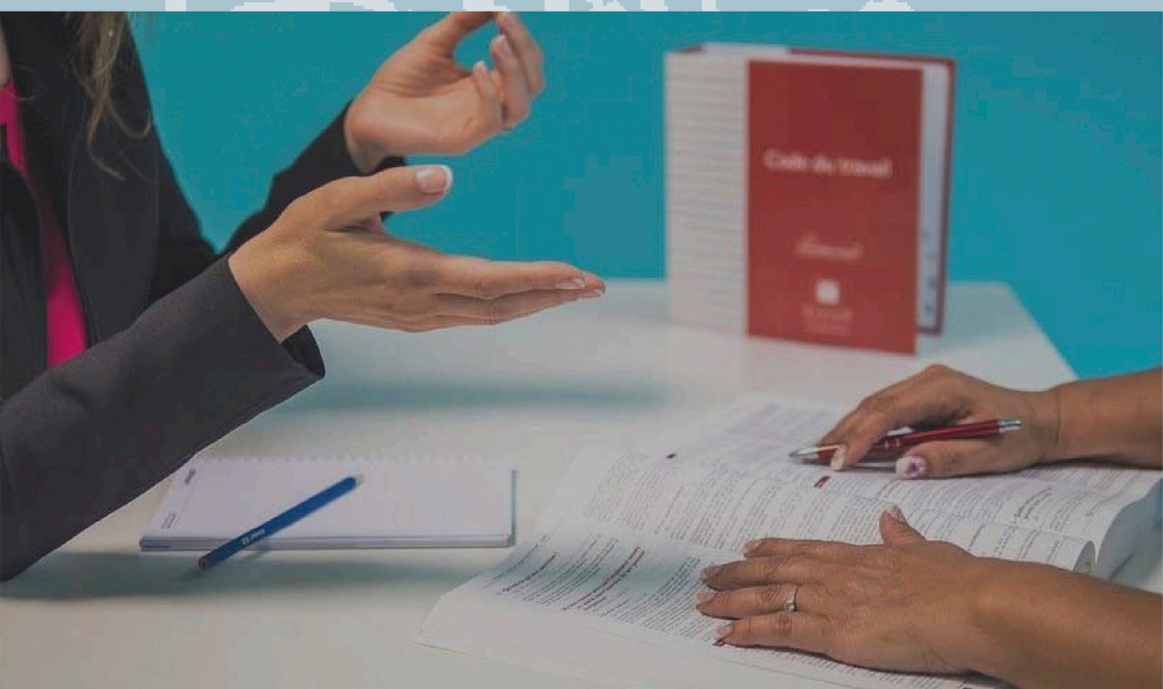


# Superación de la doble pobreza de las mujeres víctimas de violencia de género

*Innovación y oportunidades  
para el empleo*

COORDINADORAS

ANA VIDU  
AITZIBER MUGARRA





**Superación de la doble pobreza de las  
mujeres víctimas de violencia de género**  
*Innovación y oportunidades para el empleo*

*Ana Vidu*  
*Aitziber Mugarra*  
(Coordinadoras)



# Superación de la doble pobreza de las mujeres víctimas de violencia de género

*Innovación y oportunidades para el empleo*

*Ana Vidu*  
*Aitziber Mugarra*  
(Coordinadoras)

Organizan:



Colaboran:



INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI

Colección “Derecho y Sociedad”  
Editorial Dykinson  
2021

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es> - <http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1377-600-2  
Depósito Legal: M-18611-2021

ISBN electrónico: 978-84-1377-722-1

## Índice General

Prólogo.....	9
Introducción .....	13

### PRIMERA PARTE

#### **Pacto de Estado contra la violencia de género: políticas públicas y propuestas legislativas**

La protección sociolaboral de las víctimas de violencia de género tras el Pacto de Estado contra la Violencia de Género .....	17
Violencia de género y lugar de trabajo. Nuevos tiempos para viejos problemas .....	31
Profesiones jurídicas y género: roles familiares y estrategias de inserción laboral de jóvenes abogadas .....	51

### SEGUNDA PARTE

#### **Innovación y oportunidades para el empleo de las mujeres víctimas de la violencia de género**

Nuevas medidas de protección social y económica de las víctimas de violencia de género .....	67
El empleo de las mujeres víctimas de violencia y el papel de la negociación colectiva.....	79
Nuevas oportunidades de empleo para las mujeres víctimas de violencia de género en el marco de la economía social y de la economía colaborativa .....	91
La agravante por razón de género como instrumento para luchar contra la violencia contra las mujeres: un debate sobre su eficacia .....	109

### TERCERA PARTE

#### **Visibilizando las formas invisibles de violencia de género**

Situación de vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes temporeras de la fresa de Huelva: consideraciones en torno a las posibilidades de respuesta jurídico-penal y su eficacia preventiva .....	123
<i>Human due diligence</i> en la agricultura española: migración circular y la contratación en origen.....	145
Acoso Sexual de Segundo Orden (SOSH) como forma invisible de la violencia de género: innovación legal para abordar el acoso sexual .....	157
Trata de seres humanos desde una perspectiva de género .....	169

### CUARTA PARTE

#### **Estrategias de prevención de la violencia de género**

El acoso sexual y sexista en el ámbito laboral: propuestas de prevención.....	187
Educación contra la desigualdad de género: aprendizaje-servicio como herramienta para fomentar la igualdad de género.....	201

## Índice General

Estrategias de prevención de la violencia de género: sensibilización, concienciación y educación para prevenir la violencia de género.....	219
Un análisis de la pertinencia y acierto de la reforma de los planes de igualdad mediante el RDL 6/2019 de 1 de marzo.....	227
Abreviaturas .....	245
Resúmenes-Abstracts.....	249
Notas biográficas.....	259

## **Nuevas medidas de protección social y económica de las víctimas de violencia de género**

MARÍA ÁNGELES JAIME DE PABLO

### **1. Introducción**

La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral para la Violencia de Género, de 29 de diciembre, alude en su exposición de motivos a la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia sobre la Mujer, proclamada en diciembre de 1993 por la Asamblea General y a las resoluciones emanadas de la IV Conferencia sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, que determinaron que la erradicación de violencia que sufren las mujeres por el hecho de serlo era un área de actuación prioritaria para la actuación de gobiernos, organismos supranacionales y sociedad civil.

A diferencia de otras iniciativas legales previas, como Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, que introdujeron reformas relevantes y necesarias como la configuración como delitos públicos de aquellos que sancionaban penalmente las agresiones que se producían en el ámbito familiar o de la pareja, eliminando el requisito de la denuncia previa, o la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, que permitió garantizar una respuesta judicial a las necesidades de protección de las víctimas en el orden civil y penal en un plazo inferior a 72 horas desde la interposición de denuncia, la Ley Orgánica 1/2004, denominada como Ley Integral, no se limitaba a estrechar el margen de impunidad del que históricamente han gozado las agresiones que sufrían las mujeres a manos de parejas o ex parejas, como instrumento y efecto de la desigualdad por razón de sexo, o evitar, una vez conocidas, su revictimización por la Administración de Justicia.

El apelativo de integrales a las medidas de esta Ley obedece a la superación del marco estrictamente punitivo, abordando disposiciones sobre prevención, detección, protección, recuperación, enjuiciamiento y sanción que atañen no sólo al ámbito judicial, sino también al educativo, sanitario, policial y social, y que exige la puesta en marcha de derechos asistenciales cuyo objetivo era procurar recursos económicos y asistencia activa en la promoción de condiciones de igualdad para mujeres supervivientes y sus hijas e hijos, rehabilitando aquellos aspectos dañados por la situación de violencia de género que impiden acceder a una vida digna, libre y sin coerción, autonomía económica y vivienda digna.

Entre tales derechos está el de la ayuda económica a tanto alzado de su artículo 27, o el del acceso preferente a vivienda y residencias públicas de los artículos 28 y la Disposición Adicional 15ª, cuya concreción corresponde a las Comunidades Autónomas, al igual que el cumplimiento y desarrollo del programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género objeto del Real Decreto 1917/2008 y previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2004.

Otras disposiciones normativas posteriores han reiterado esta protección reforzada de las víctimas de violencia de género como colectivo vulnerable, como Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

En el presente artículo se expondrán las razones subyacentes a la ampliación y mejora la protección social y económica de las mujeres supervivientes de la violencia de género y sus hijos e hijas y que derivaron en la elaboración y promulgación entre los años 2016 y 2017 del pacto institucional denominado Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, el contenido de las medidas contenidas en este Pacto, y su grado de cumplimiento, al objeto de detectar aquellos compromisos de reforma legal que se encuentran pendientes de implementación.

## 2. Antecedentes al pacto

La partir de la Marcha Estatal contra las Violencias Machistas que tuvo lugar el 7 de noviembre de 2015 se produjeron movilizaciones feministas masivas reclamando avances en la normativa y la actividad jurisdiccional frente a las vulneraciones específicas de los derechos humanos que padecen las mujeres como consecuencia de un orden sociocultural y jurídico que durante siglos ha consagrado su inferioridad y subordinación frente a los hombres, en el que además esa violencia sexista ha sido un instrumento para perpetuar ese sistema de relación y orden social, el sistema patriarcal.

En su artículo 1.1 la Ley Orgánica 1/2004 limita su aplicación a la violencia íntima o de pareja, al estimar, según reza la exposición de motivos que es “donde se producen principalmente las agresiones”. De esta forma, sus disposiciones integrales sobre prevención, detección, protección, recuperación, enjuiciamiento y sanción quedan restringidas a las agresiones a las mujeres por parte de la pareja o expareja masculina. Excepcionalmente las medidas de prevención relativas a campañas institucionales, proscripción de la publicidad ilícita o contenidos curriculares en las distintas etapas educativas, aluden al carácter pluridimensional y sistémico de la violencia sexista.

Con posterioridad a la promulgación de Ley Orgánica 1/2004 la mayor parte de las Comunidades Autónomas han impulsado la aprobación de leyes que contienen previsiones integrales para otras formas y escenarios donde se registran manifestaciones de violencia específica contras las mujeres, como prostitución y trata, matrimonios forzosos, mutilación genital, acoso por razón de sexo, acoso sexual y otros delitos contra la libertad sexual en los que el responsable no tiene una relación de pareja previa con la víctima.

Por otro lado, tanto las investigaciones sociológicas como la estadística judicial ratifican que la mayor parte de las mujeres y menores que han estado expuestos a situaciones de violencia de género en el ámbito de la pareja no tienen reconocida su condición de víctimas en el ámbito judicial, bien porque no se pone en conocimiento de la Administración de Justicia,<sup>54</sup> por denuncia de la propia víctima o de cualquier otra persona o profesional a quien le conste, o bien porque, aunque sí exista denuncia, se deniega expresamente tal reconocimiento. De acuerdo con la estadística judicial que publica el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ 2019), en 2018 y para el total del Estado se concedieron un 69 % de las medidas de protección judiciales

---

<sup>54</sup> Un 65 % de las mujeres que han sido víctimas de violencia física, sexual o miedo, según la *Macroencuesta de Violencia sobre la Mujer 201* (Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y De Miguel Luken 2015, p. 170).

que se solicitaron, con importantes variaciones en función de los territorios, indicativas de una desigual eficacia de las medidas previstas en ley para la detección de situaciones de violencia y asistencia de todo orden a las víctimas, incluida la jurídica. Mientras que en La Rioja se concedieron 91 de cada 100, en Cataluña sólo se conceden la mitad de las que se solicitan, un 51 %. Y cabe recordar que en la Ley Orgánica 1/2004, a su artículo 23, se hacía depender la concesión de los derechos laborales y económicos instituidos en esta ley al reconocimiento judicial de la violencia, habitualmente mediante una orden de protección que se acuerda en función de los indicios de criminalidad y de riesgo concurrentes al inicio del proceso penal, habitualmente tras la interposición de denuncia en el proceso urgente configurado en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la adopción de esta resolución en las 72 horas siguientes a su solicitud. En los casos en que no se hubieran adoptado medidas cautelares civiles y penales mediante orden de protección, podría igualmente utilizarse como título habilitante la sentencia condenatoria recaída en el correspondiente proceso o un informe del ministerio fiscal sobre la concurrencia de indicios de padecimiento de violencia. Sin embargo, el índice de archivo previo a juicio es muy alto: en 2018 un del 45,04% de los procesos que se incoaron fueron archivados, (41,58%). Y de los que se elevan al Juzgado de lo Penal para el enjuiciamiento de delitos cuya pena de prisión no supera los cinco años, se dictaron sentencias absolutorias en un 41,2%.

Las razones de esta falta de reconocimiento judicial son diversas. En primer lugar, hay que destacar las dificultades probatorias que concurren en estos procedimientos que versan sobre hechos que habitualmente se suceden en el ámbito de la intimidad doméstica, y en los que la prueba de cargo fundamental para sustentar un relato de hechos probados radica en el testimonio de una víctima que en ocasiones requiere de apoyo psicológico para su estabilización y recuperación, y que además mantiene los conflictos de lealtades propios de los testigos parientes y que motivan la existencia de una exención específica al deber de testificar al artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Pero también la persistencia de sesgos cognitivos en los distintos operadores jurídicos que intervienen (judicatura, fiscalía, abogacía), contra los que alerta Naciones Unidas en sus documentos sobre acceso de las mujeres a Justicia,<sup>55</sup> y que hacen que, a diferencia de lo que sucede con otros tipos penales, se cuestione permanentemente la credibilidad de las mujeres víctimas a causa de estereotipos de origen patriarcal sobre el correcto comportamiento de una víctima que merezca la atribución de tal condición y que sobrevuelan el imaginario colectivo, también el de los profesionales de la Administración de Justicia.

Los informes sombra elaborados desde 2014 por la Plataforma que agrupa a un gran número de organizaciones de mujeres y remitidos a organismos internacionales como el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Violencia sobre la Mujer (CEDAW), dependiente de Naciones Unidas, o al Comité de Expertas y Expertos Gremio del Consejo de Europa, alertaron sobre la falta de implementación y desarrollo, incluso vulneración directa de compromisos internacionales en materia de igualdad y erradicación de la violencia sexista por parte de España y sus distintos poderes públicos, como los derivados del Convenio sobre

---

<sup>55</sup> La Recomendación General del Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW) C/GC/33, de 23 de julio de 2015, sobre Acceso de las Mujeres a la Justicia, a los apartados 26 y 27 nos recuerda que “[c]on frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado de la mujer y castigan a las que no se ajustan a esos estereotipos. El establecimiento de estereotipos afecta también a la credibilidad de las declaraciones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, como partes y como testigos. Esos estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen en forma defectuosa. Esto tiene consecuencias de gran alcance, por ejemplo, en el derecho penal, ya que dan por resultado que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo de esta forma una cultura de impunidad.”

Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, al que habitualmente se alude como Convenio de Estambul, promulgado por el Consejo de Europa en Estambul el 11 de mayo de 2011, y ratificado por el Reino de España en 2014.

Con estos antecedentes, el Congreso de los Diputados aprueba de forma unánime el 15 de noviembre de 2016 una Proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a promover la suscripción de un **Pacto de Estado en materia de Violencia de Género** con las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Federación Española de Municipios y Provincias, con objeto de vertebrar una política de estado para la erradicación de la violencia sobre la mujer. A tal efecto, se creó una subcomisión dentro de la Comisión de Igualdad en la que comparecieron numerosas personas expertas y a la que se remitieron además documentos que recogían propuestas de diagnóstico, recomendaciones y medidas de las organizaciones de mujeres que cuentan con representación en el Observatorio Estatal de la Violencia de Género. Por su parte la Comisión de Igualdad del Senado aprobó en diciembre la creación de una Ponencia con motivación análoga. En ambas cámaras, bajo la finalidad genérica de erradicar la violencia de género en todas sus manifestaciones, los objetivos eran identificar carencias en mecanismos de prevención, protección y recuperación y elaborar propuestas de reforma legal y de actuación en distintos ejes, así como dar cumplimiento a los mandatos emanados del Convenio de Estambul, entre los que cabe destacar:

- Aplicación a **otras formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual con independencia de la inexistencia de relación de pareja entre agresores y víctimas.**<sup>56</sup> El convenio contiene referencias específicas a la violencia sexual: al artículo 36, se establece que es la prestación voluntaria y libre del consentimiento a una actividad sexual, examinado con arreglo a las circunstancias concurrentes, excluye la existencia de un delito contra la libertad sexual.<sup>57</sup> Y proscribire tanto la justificación de los actos violentos por razón de las trasgresiones previas a códigos religiosos o culturales específicos para las mujeres basados en el concepto de honor<sup>58</sup> como la práctica sistemática de pruebas relativas a los antecedentes sexuales o comportamiento previo de la víctima para cuestionar la existencia de delito.<sup>59</sup> Y finalmente, al artículo 25 se recoge como recurso específico de apoyo un Centro de Ayuda de emergencia para víctimas de violencias

---

<sup>56</sup> Artículo 2.1: El presente Convenio se aplicará a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada.

<sup>57</sup> Artículo 36: Violencia sexual, incluida la violación: 1 Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionadamente: a) la penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, del cuerpo de otra persona con cualquier parte del cuerpo o con un objeto; b los demás actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona; c) el hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero. 2 El consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes.

<sup>58</sup> Artículo 42: Justificación inaceptable de los delitos penales, incluidos los delitos cometidos supuestamente en nombre del "honor". 1 Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para garantizar que, en los procedimientos penales abiertos por la comisión de uno de los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio, no se considere a la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el supuesto "honor" como justificación de dichos actos. Ello abarca, en especial, las alegaciones según las cuales la víctima habría transgredido las normas o costumbres culturales, religiosas, sociales o tradicionales relativas a un comportamiento apropiado.

<sup>59</sup> Artículo 54: Investigación y pruebas. 1 Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que, en cualquier procedimiento, civil o penal, las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario.

sexuales, accesible y en número suficiente que proporcione reconocimiento médico y forense, apoyo y asesoramiento.

- Actuación institucional bajo el principio de **diligencia debida**,<sup>60</sup> que cuenta con el precedente de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia *Affaire E.M. c. Roumanie*, de 30 octubre 2012, en el que condena a Rumanía por no haber investigado suficientemente un acto de violencia sobre una mujer, archivando tras haber recibido la declaración de la mujer y practicado informe forense que acreditaba las lesiones. Esta obligación institucional de diligencia debida concierne tanto al poder legislativo (estatal y en cada Comunidad Autónoma) como a las distintas administraciones públicas, en garantía de efectividad y exhaustividad en la prevención, detección, protección, investigación, sanción de los actos de violencia machista y reparación de los daños irrogados a las mujeres supervivientes y a sus hijos e hijas, bajo los estándares de buenas prácticas institucionales y profesionales.
- En el artículo 18.3, el Convenio se refiere a la necesidad de reconocimiento de la violencia específica hacia las mujeres, también en el entorno denominado “doméstico”, y sus efectos en menores a su cargo, como presupuesto de protección eficaz de sus derechos.

### 3. Contenido y desarrollo del pacto

En su planteamiento el Pacto de Estado partía del compromiso de todos los poderes públicos, ya que el diseño, y puesta en marcha de recursos y su financiación dependen tanto de la Administración del Estado como de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en el desarrollo de sus competencias legales sobre educación, justicia, igualdad y servicios sociales, exclusivas en el caso de algunas comunidades.

Para centrar e ilustrar la tarea encomendada al Parlamento comparecieron representantes de la sociedad civil, y de los organismos implicados en la violencia, 60 en el caso del Congreso y 52 en el de Senado, bajo sus respectivos índices de ejes sistemáticos, que en el caso del primero eran diez: 1) La sensibilización y la prevención.; 2) La mejora de la respuesta institucional; 3) El perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas; 4) La asistencia y protección de los menores, 5) El impulso a la formación de los distintos agentes; 6) Seguimiento estadístico; 7) Las recomendaciones a las Administraciones Públicas y otras instituciones; 8) La visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres; 9) Compromiso económico y 10) Seguimiento del pacto.

Y que en el caso del Senado se reducían a ocho 1) Sensibilización, Concienciación y Prevención; 2) Atención a la Infancia y Juventud; 3) Atención y Asistencia a las Víctimas; 4) Otras violencias; 5) Mejora de la coordinación en la respuesta institucional; 6) Protección a las víctimas; 7) Propuestas de Modificación Legislativa y Mejora Judicial y 8) Pacto de Estado.

Bajo este esquema de trabajo se abordaban cuestiones trascendentales en el cumplimiento del mandato constitucional a los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad en el disfrute de derechos y oportunidades sea real y efectiva

---

<sup>60</sup> Artículo 5.2: Las Partes tomarán las medidas legislativas y demás necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio cometidos por actores no estatales.

(artículo 9.2), derecho que junto a otros fundamentales son vulnerados con agresiones específicas asociadas a la condición de mujer: ¿La denuncia y el proceso judicial previos son el único camino para evitar desenlaces mortales? ¿La Administración de Justicia cuenta con recursos fiables de detección del riesgo para arbitrar una protección eficaz de las víctimas que denuncian? ¿Cómo se puede potenciar la detección en el ámbito educativo, sanitario, empresarial o de los servicios sociales? ¿Cuáles son las claves para el tránsito de la condición de víctima a la de superviviente para mujeres y menores a su cargo? ¿Por qué no aplicar provisiones integrales –incluidas las relativas a protección económica y social– a otras violencias distintas de la violencia de género en el ámbito íntimo?

En el caso de los derechos asistenciales, competencia de gobiernos regionales y locales, se trataba de homogeneizar su contenido, ajustándolo a su finalidad de procurar recursos y asistencia activa en la promoción de condiciones de igualdad para supervivientes y también, como víctimas directas, a sus hijas e hijos, incluidos los huérfanos por crímenes sexistas. No se trata únicamente de solventar la precariedad económica con ayudas directas, si éste es uno de los extremos que ha de abordar la intervención personalizada, sino de complementarla con asesoramiento y acompañamiento.

Finalmente, el pleno del Senado aprobó el 13 de septiembre de 2017 un informe con 214 medidas, y el del Congreso otro con 265 el 28 de septiembre, posteriormente suscritos el día 27 de diciembre por Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Consejo General del Poder Judicial, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Para la puesta en marcha de estas medidas se habilitó una financiación global de 200 millones anuales durante cinco años, con reparto de fondos a las distintas administraciones competentes en función de criterios objetivos que se han concretado a través de la coordinación de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género.

En el caso de las medidas que requieren de reformas legales cuya aprobación corresponde al parlamento estatal, en los más de dos años transcurridos desde la aprobación del pacto, y pese a que se configuraron algunas comisiones expertas para la concreción y articulación de las correspondientes iniciativas legales, el colapso del poder legislativo entre los años 2017 y 2019 sólo permitió la aprobación de un puñado de ellas.

La Ley de Presupuestos 6/2018, de 3 julio, en su Disposición Final 5ª extendió las ayudas económicas previstas en la Ley 30/95 de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos a aquellas que lo son en el ámbito de la pareja o expareja, con independencia de su nacionalidad o residencia.

El RDL 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, agrupa una serie de reformas legales. En primer lugar, da una nueva redacción al artículo 23 de la LO 1/2004, no supeditando como hasta entonces el acceso a determinados recursos al reconocimiento de la condición de víctima en el ámbito judicial o a la interposición de denuncia, sino que basta con informe de servicios sociales, servicios especializados o de acogida sobre la concurrencia de indicadores sólidos de acaecimiento de hechos o de sintomatología propios de esta patología social. Esta medida cuenta con antecedentes en algunas leyes autonómicas contra la violencia de género y en la práctica, y facilita el acceso a las ayudas económicas a tanto alzado del artículo 27 de la LO 1/2004. La definición de los procesos básicos para la realización de informes que operen como títulos habilitantes de acceso a recursos sociales y económicos se ha realizado por la Conferencia Sectorial de Igualdad.

Además desvincula la intervención psicológica con menores expuestos a violencia de género del ejercicio de la patria potestad, con nueva redacción del artículo 156 del Código

Civil, concretando legalmente el principio general del interés del menor en estos casos para evitar que se impida la prestación de un apoyo terapéutico que permite y en todo caso acelera la rehabilitación por sintomatología asociada al trauma y que se socialice a menores en patrones que toleran el abuso y la violencia de género. No obstante, la exención del consentimiento del progenitor procesado o condenado por actos de violencia de género se limita temporalmente al periodo comprendido entre el inicio del proceso penal y el momento de extinción de responsabilidad criminal. En todo caso, se exige informar al otro progenitor y el consentimiento de hijos e hijas mayores de 16 años.

También se facilita el ejercicio de la acusación particular en procesos incluidos en el ámbito del artículo 1.1. de la LO 1/2004, de forma que se permite la representación legal por dirección letrada hasta designación de procurador y se dispone la asistencia urgente letrada a las víctimas en las oficinas de interposición de denuncia.

Y modifica la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, devolviendo a los Ayuntamientos competencias en materia de igualdad y de VG, que comparten con gobiernos autonómicos y la Administración General del Estado, entre ellas las que permiten impulsar medidas de apoyo al empleo para este colectivo especialmente vulnerable, así como ayudas económicas específicas.

Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género impulsa la formación específica de Fiscalía y Judicatura, dando cumplimiento a previsiones del Pacto de Estado. En concreto, la medida número 159 insta a una formación especializada más amplia en dichas materias tanto de los juzgados especializados en violencia de género, como también de los jueces y juezas de familia y de menores. Y la medida número 160 contiene un mandato de aumento de la capacitación judicial en «Derecho antidiscriminatorio, incluyendo la perspectiva de género y la transversalidad, en las oposiciones a judicatura, Escuela Judicial y formación continua anual impartida por el Consejo General del Poder Judicial, pasando esta materia a ser obligatoria y evaluable». Asimismo, obliga a introducir pruebas específicas en violencia de género, como requisito para concursar a órganos judiciales especializados, como ya sucedía en los juzgados mercantiles y de menores. El resultado esperado es eliminar la presencia de estereotipos que cuestionan la credibilidad de las víctimas, y con ello eliminar este factor directamente relacionado con la falta de reconocimiento de esta condición en el ámbito judicial.

En cuanto a la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, ha permitido la concesión una de pensión de orfandad no contributiva, de cómo mínimo un 75 % del salario mínimo interprofesional a huérfanos de la violencia de género, elevando así el nivel del reconocimiento institucional, que en este caso no se limita a las mujeres que han sido asesinadas en el ámbito de la pareja o expareja.

#### **4. Las reformas legales pendientes**

Quedan por implementar la mayor parte de las reformas apuntadas en el Pacto de Estado para la extensión del ámbito de las medidas integrales a otros escenarios donde se producen agresiones machistas distintos del de la pareja o expareja y para mejora de los mecanismos institucionales de asistencia y protección a las víctimas y supervivientes. Entre ellas cabe destacar las siguientes.

a) Ley Integral contra la Trata de Personas

Esta ley necesariamente habrá de abordar la prostitución como una manifestación antigua y renovada de desigualdad entre hombres y mujeres, que implica vulneraciones graves de derechos fundamentales y riesgos de daños permanentes en la salud física, psíquica y sexual, bajo el enfoque de integralidad que garantice a las víctimas el acceso a derechos económicos y sociales que permitan una vida digna. El criterio de la garantía de derechos humanos universales ha de prevalecer sobre el de control de fronteras.

b) Ley de Garantía de la Libertad Sexual

Queda igualmente pendiente una norma que modifique las previsiones legales para víctimas de la violencia sexual, que centre el examen judicial en la concurrencia del consentimiento como límite entre delitos y conductas lícitas, como ordena en el Convenio de Estambul. No obstante, la necesidad de esta reforma no se evidenció tanto en el Pacto de Estado como en la contundente reacción del movimiento de mujeres a las noticias alarmantes sobre violaciones en grupo, y en concreto a la que tuvo lugar en las fiestas de San Fermín de 2016 alentadas por el imaginario de cierta pornografía que naturaliza estas agresiones, y ante la respuesta judicial que entendía no concurrente el forzamiento y la amenaza como instrumento para cometer estos delitos.

c) Los menores como víctimas

Uno de los aspectos más recurrentemente aludidos en las comparencias de personas expertas para el Pacto de Estado fue la consideración como víctimas directas de las y los menores expuestos a una convivencia familiar y de pareja marcada por el modelo dominio sumisión tanto en la relación de pareja como en la familiar, superando una concepción patrimonial de la filiación que prima a toda costa la asiduidad y frecuencia en las relaciones paterno filiales por encima otras consideraciones que aconsejan una limitación e incluso suspensión hasta que haya garantías de que el sistema de relaciones tras la ruptura de la pareja no implica una permanencia en este modelo y que no se instrumentaliza ni daña a los hijos como forma de agresión a la madre, la denominada violencia vicaria. Máxime cuando el Reino de España fue condenado por Naciones Unidas en la comunicación nº 47/2012, de 18 de julio de 2014, por la actuación judicial desarrollada en el caso de Ángeles González Carreño, por instaurar, tras un periodo de limitación y supervisión de las visitas, un régimen normalizado de relación de una niña con su padre, minimizando el riesgo detectado por la propia madre y los servicios sociales, y que determinó faltamente el asesinato de la niña y posterior suicidio del padre. En concreto el Comité considera que el Estado parte ha infringido los derechos de la autora y su hija fallecida en virtud de los artículos 2 a), b), c), d), e) y f); 5 a); y 16, párrafo 1 d), de la Convención y recomienda:

1) Tomar medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de la violencia, incluidos los hijos. El interés superior del niño y el derecho del niño a ser escuchado deberán prevalecer en todas las decisiones que se tomen en la materia.

2) Reforzar la aplicación del marco legal con miras a asegurar que las autoridades competentes ejerzan la debida diligencia para responder adecuadamente a situaciones de violencia doméstica.

Transcurridos tres años desde la aprobación del pacto, se encuentran sin desarrollar legalmente gran parte de las medidas previstas en el pacto en este punto. Una de ellas consiste

en prohibir las visitas de los menores al padre en prisión por violencia de género. También se establece el carácter imperativo de la suspensión del régimen de visitas en todos los casos en los que el menor hubiera presenciado, sufrido o convivido con manifestaciones de violencia, sin perjuicio de adoptar medidas para impulsar la aplicación de los artículos 65 y 66 de la LO 1/2004, que ya preveían esta suspensión y que son muy excepcionalmente aplicados en la práctica judicial real.<sup>61</sup>

La medida que acuerda impedir la adopción de custodia compartida (92.7 C. Civil), ni siquiera provisionalmente, si está en curso un procedimiento penal por violencia de género y existe orden de protección tiene especial repercusión en la Comunidad Autónoma Vasca, cuyo Parlamento ha emprendido la modificación de la Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, la denominada “Ley vasca de custodia compartida”, a la que hacemos especialmente referencia en estas líneas, pues incomprensiblemente esta ley foral favorecía la imposición de la custodia compartida incluso en caso de proceso pendiente por violencia de género, lo que era vetado en la ley estatal en el artículo 92.7 del Código Civil, que extiende esta prohibición de custodia conjunta en el caso de que haya indicadores de violencia en el ámbito familiar, aunque no permitan desvirtuar la presunción de inocencia, pues no olvidemos la especial dificultad probatoria que existe en estos supuestos. Por el contrario, en la ley vasca, artículos 11.3 y 4, el único límite era la existencia de condena firme a uno de los progenitores, progenitor violento que quedaría excluido de la custodia, tanto individual como conjunta, y sólo excepcionalmente se establecería régimen de estancias. En muchos supuestos, por ejemplo, en el caso de que la sentencia penal demorara más que el proceso de familia, se podía imponer custodia compartida. En la exposición de motivos de esta ley de 2015 se conceptúa la custodia compartida como derecho de los menores, derecho que no reconoce ningún otro texto legal, nacional ni internacional, limitándose la Convención de los Derechos del Niño a enunciar el derecho al contacto regular con ambos progenitores siempre que no haya causa razonable para impedirlo en su beneficio. Con la iniciativa legal pendiente de aprobación se pretende aproximar en este punto la norma vasca a la de territorio común (artículo 9 bis y reforma del 11.1), siendo incluso más taxativa la norma en proyecto en la protección de los menores, al vetar el establecimiento del régimen de estancias y visitas en los casos de procesos penales por violencia hacia la mujer o el menor en los se hayan adoptado medidas cautelares de protección (reforma del artículo 3.), y dejar al criterio judicial (“podrá ser suspendida”) la suspensión en el resto de los casos en que el proceso subsiste, pero no existen medidas cautelares vigentes.

Con la reforma que se pretende, mejorará la protección de los menores expuestos a la violencia de género en el derecho foral vasco. Pero, de no eliminar esa preferencia legal, podrá seguir imponiéndose la custodia alternativa en casos en los que no ha habido corresponsabilidad durante la convivencia, perjudicando el derecho a la igualdad, y también en casos de violencia de baja intensidad o no reconocida judicialmente por los factores antes apuntados.

## Conclusiones

Las medidas sociales y económicas que se comprendía la Ley Orgánica 1/2004, en su abordaje integral de medidas en distintos ámbitos para la protección y recuperación de las víctimas y supervivientes, tienen como objetivo reparar aquellos **aspectos dañados por la**

---

<sup>61</sup> A modo de ejemplo, la estadística judicial en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ 2019) es ilustrativa de la escasa aplicación práctica en los 15 años de vigencia del precepto. Mientras que el 20,4% de las medidas civiles acordadas dentro de una orden de protección del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se referencian a fijación de alimentos, menos de una cuarta parte (4,4%) se refieren a suspensión de la guardia y custodia, y aún menos (2,9%) a suspensión del régimen de visitas.

**situación de violencia de género que impiden acceder a una vida digna, libre y sin coerción, autonomía económica** quedaban restringidas a las agresiones a las mujeres por parte de la pareja o expareja masculina.

El Convenio de Estambul elaborado por el Consejo de Europa y ratificado por España en 2014 obliga a extender estas previsiones de carácter integral, bajo el principio de diligencia debida institucional, a otros escenarios distintos de la pareja donde las mujeres padecen la vulneración de sus derechos fundamentales, como sucede con la violencia sexual o la explotación sexual y la trata.

El Pacto de Estado en Materia de Violencia de Género renovó en 2017 el consenso para mejorar la normativa vigente y su aplicación práctica para erradicar las distintas violencias machistas, dando cumplimiento a los compromisos derivados del Convenio de Estambul. En los tres años siguientes a la suscripción de este pacto, se ha ampliado el acceso a ayudas económicas y sociales previstas en la normativa estatal, no supeditándolas exclusivamente al reconocimiento de la condición de víctima en el ámbito judicial ni a que ostente un estatus de residencia legal en nuestro país, y se han puesto en marcha nuevos recursos como el reconocimiento de una prestación de orfandad no contributiva.

La adopción de previsiones legales de formación específica de operadores jurídicos en derecho antidiscriminatoria, singularmente en el acceso a la Judicatura, impulsará la interpretación de las normas con sentido común y perspectiva de género, desterrando estereotipos sin fundamento, que es lo que en definitiva contribuirá decisivamente a una protección efectiva y real de las mujeres y los niños y las niñas expuestos a graves vulneraciones de derechos como consecuencia de la violencia de género.

Quedan aún pendientes reformas que refuercen la protección de los menores expuestos a la violencia de género y la extensión de recursos económicos y asistenciales a todos los escenarios distintos de la relación de pareja donde se produce, mediante la elaboración y aprobación de las correspondientes normas, así como la mejora de su dotación económica, cuyo desarrollo e implantación corresponden en su mayor parte a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

## **Bibliografía**

### ***Normativa en el ámbito internacional***

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993): *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la 48/104 del 20 de diciembre de 1993* [en línea]. Disponible en: [http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/3/27453/Declaracion\\_eliminacion.pdf](http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/3/27453/Declaracion_eliminacion.pdf) [Acceso 4 noviembre 2019].

Asamblea General de las Naciones Unidas (1995): *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* [en línea]. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> [Acceso 4 noviembre 2019].

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2014): *Dictamen adoptado por el comité en su 58º período de sesiones* [en línea]. Bruselas: Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.institut-fuermenschenrechte.de/uploads/tx\\_t3ukudb/CEDAW\\_Gonzalez\\_Carreno\\_Espana.pdf](http://www.institut-fuermenschenrechte.de/uploads/tx_t3ukudb/CEDAW_Gonzalez_Carreno_Espana.pdf) [Acceso 4 noviembre 2019].

## Nuevas medidas de protección...

Consejo de Europa (2011): *Convenio núm. 210, de 11 de Mayo de 2011, sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* [en línea]. Estambul: Comité de Ministros de Europa. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf> [Acceso 4 noviembre 2019].

Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW) (2015) C/GC/33, de 23 de julio de 2015, *Recomendación sobre Acceso de las Mujeres a la Justicia*.

### ***Normativa en España***

Constitución Española de 6 de diciembre de 1978.

Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.

Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica.

Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer.

Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores.

Ley de presupuestos 6/2018, de 3 julio. Disposición Final 5ª.

Ley Orgánica 1/1996, del 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección integral contra la Violencia de Género.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal.

Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género.

Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ley vasca 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores.

- Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.
- Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el Art. 27 de la LO 1/2004; regulación Renta Activa de Inserción.
- Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Última revisión 6 diciembre 2015.
- Real Decreto Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

### **Otras referencias consultadas**

- Congreso de los Diputados (2017): *Informe de la subcomisión creada en el seno de la comisión de igualdad para un pacto de estado en materia de violencia de género (Núm. Expte. 154/2)* [en línea]. Disponible en: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/docs/PactodeEstado\\_Congreso.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/docs/PactodeEstado_Congreso.pdf) [Acceso 13 noviembre 2019].
- Consejo General del Poder Judicial (2019): *Datos de denuncias, procedimientos penales y civiles registrados, órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia contra la mujer (JVM) y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en esta materia en el año 2018* [en línea]. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial--Anual-2018> [Acceso 13 noviembre 2019].
- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (2015): *Macroencuesta violencia contra la mujer 2015. Avance de Resultados: Hay Salida a la violencia* [en línea]. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Disponible en: [https://www.msssi.gob.es/ga-binetePrensa/notaPrensa/pdf/30.0330031\\_5160154508.pdf](https://www.msssi.gob.es/ga-binetePrensa/notaPrensa/pdf/30.0330031_5160154508.pdf) [Acceso 13 noviembre 2019].
- Plataforma CEDAW Sombra (2014): *Informe Sombra 2008–2013 sobre la aplicación en España del Convenión para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres* [en línea]. Disponible en: [https://rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/InformeSombra\\_Actualizado\\_23Sep\\_\\_2014.pdf](https://rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/InformeSombra_Actualizado_23Sep__2014.pdf) [Acceso 13 noviembre 2019].
- Plataforma CEDAW Sombra (2017): *Informe Sombra sobre seguimiento parcial de las observaciones finales del Comité CEDAW en el examen del Estado Español de julio 2015 (CEDAW/C/ESP/7-8)* [en línea]. Disponible en: <https://cedawsombraesp.wordpress.com/2014/09/18/la-igualdad-desmantelada/> [Acceso 13 noviembre 2019].
- Senado (2017): *Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de Estrategias contra la Violencia de Género, aprobado por la Comisión de Igualdad* [en línea]. Disponible en: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/docs/PactodeEstado\\_Senado.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/docs/PactodeEstado_Senado.pdf) [Acceso 13 noviembre 2019].
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012): *Sentencia TEDH Affaire E.M. c. Roumanie, 30 octubre 2012* [en línea]. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Legislacion-y-jurisprudencia/Jurisprudencia-internacional/Sentencia-TEDH-Affaire-E-M--c--Roumanie--30-octobre-2012> [Acceso 13 noviembre 2019].