



Diseño: Manuel Megías Rosa

LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL, EUROPEO Y ESPAÑOL. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN CASTELLANO-MANCHEGA



**LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL DERECHO
INTERNACIONAL, EUROPEO Y ESPAÑOL.
ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN
CASTELLANO-MANCHEGA**

COORDINADORAS:

M^a Isabel Garrido Gómez
Encarnación Carmona Cuenca

AUTORAS:

M^a Isabel Garrido Gómez
Yolanda Fernández Vivas
María Macías Jara
Auxiliadora Díaz Velázquez

La violencia de género en el derecho internacional, europeo y español. Especial referencia a la legislación castellano-manchega.

Edita y distribuye: Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.

Diseño de cubierta: Manuel Megías Rosa

ISBN: 978-84-09-23331-1

D.L.: TO 201-2020

Este proyecto de investigación ha sido desarrollado en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el **Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha** y la **Universidad de Alcalá** para la creación de la cátedra de investigación “Isabel Muñoz Caravaca”. Proyecto 2019-002.

La conquista de la igualdad entre mujeres y hombres y el respeto a la dignidad y la libertad de las mujeres deben ser principios básicos de cualquier sociedad democrática. Para llegar a tan deseado fin, es necesario, entre otras medidas, combatir todo tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres por el simple hecho de serlo.

En las últimas décadas hemos asistido a la consecución de grandes avances y logros colectivos promovidos tanto por el movimiento feminista como por diferentes administraciones públicas de muy diverso ámbito territorial. Sin embargo, la violencia de género sigue afectando la vida de las mujeres en nuestro planeta. Cuando hablamos de este tipo de violencia, estamos hablando de una violencia estructural que sustenta sus raíces en el desequilibrio histórico entre mujeres y hombres y que ha provocado la discriminación de las mujeres y su privación del ejercicio de una ciudadanía plena.

Por ello, es necesario articular los instrumentos legales y jurídicos y los mecanismos necesarios para la prevención y la protección frente a la violencia machista. Esta investigación recoge toda esa legislación desarrollada en los diferentes niveles territoriales (europeo, estatal y regional) para hacer frente a la violencia que sufren las mujeres, hace hincapié en las fortalezas de cada una de esas leyes e instrumentos a la vez que pone de relieve lagunas en las que es necesario seguir trabajando para reforzar el marco de protección a las mujeres víctimas, así como a sus hijas e hijos.

Castilla-La Mancha ha sido en muchas ocasiones una región pionera en lo que se refiere a prevención y protección frente a este tipo de violencia, estuvimos a la vanguardia con nuestra Ley de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas de 2001 y, posteriormente, supimos estar a la altura de las circunstancias sociales y de las demandas y necesidades que se plantearon 17 años después. Derivada de un ejercicio de escucha activa, participación y colaboración emanó nuestra Ley para una Sociedad Libre de Violencia de Género aprobada en 2018 y que recoge importantes novedades. Una de las más destacables es el reconocimiento de las diversas manifestaciones de violencia de género recogidas en el Convenio de Estambul, como son el feminicidio, la violencia sexual, el matrimonio concertado o forzado, la mutilación genital femenina, la trata de mujeres o la explotación sexual, entre otras.

En relación a esas lagunas a las que me refería anteriormente, es urgente que a nivel estatal nos dotemos de un texto legislativo amplio en el que se contemplen todas las posibles casuísticas de violencia de género para así trabajar de manera armonizada. Las víctimas deben contar con el máximo nivel de garantías en la protección y defensa de sus derechos.

Además, si nuestro objetivo es conseguir una sociedad libre de violencia de género en la que mujeres y hombres sean iguales real y efectivamente, necesitamos la implicación, no solo de los poderes públicos, sino también de toda la sociedad, que debe mostrar tolerancia cero hacia la violencia contra las mujeres.

Para finalizar, me gustaría apuntar que tenemos la obligación de imaginar y dar los pasos hacia un mundo igual y libre de violencia para las mujeres. 25 años después de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, una de las agendas políticas mundiales

más ambiciosas a favor de los derechos y el empoderamiento de mujeres y niñas, sus objetivos todavía no han podido verse cumplidos, por ello, debemos pisar el acelerador para que la próxima generación de mujeres y hombres sea la generación de la igualdad.

Blanca Fernández Morena
Consejera de Igualdad y Portavoz de Castilla-La Mancha

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. CONCEPTO, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LAS LEYES ESPAÑOLA Y CASTELLANO-MANCHEGA DE VIOLENCIA DE GÉNERO	1
1. LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	1
1.1. Concepto de violencia de género.....	1
1.2. Antecedentes de la Ley Orgánica que ayudan a determinar el alcance y el sentido del concepto de violencia de género	2
1.3. Situación actual del tema de la violencia de género como manifestación de un proceso en la lucha por la igualdad de las mujeres	3
1.4. Relaciones que se evidencian en la violencia de género y objetivo prioritario de la Ley Orgánica	4
1.5. Principios rectores	5
2. LEY 4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA	9
2.1. Vigencia de la Ley	9
2.2. Concepto de violencia de género.....	9
2.3. Antecedentes de la Ley que ayudan a determinar el alcance y el sentido del concepto de violencia de género.....	11
2.4. Objetivos de la norma.....	12
2.5. Principios	13
2.6. Especial consideración de los principios rectores de la actuación administrativa (art. 6).....	15
CAPÍTULO 2. NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO	17
1. INTRODUCCIÓN	17
2. MARCO NORMATIVO Y ACCIONES DEL SIDH EN RELACIÓN CON LA VIOLENCIA DE GÉNERO.....	17
3. CONCEPTO DE VIOLENCIA GÉNERO EN EL SIDH	20
4. EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	20
5. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS	21
6. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN CON LA VIOLENCIA DE GÉNERO	22
6.1. Medidas normativas / legislativas.....	23
6.2. Medidas de enjuiciamiento y castigo	25
6.3. Medidas de reparación.....	26
6.4. Medidas de protección	26

6.5.	Medidas de prevención	27
6.6.	Medidas de coordinación, supervisión y recopilación de datos	29
6.7.	Medidas de cooperación internacional	30
CAPÍTULO 3. EL CONVENIO DE ESTAMBUL		32
1.	LA VIOLENCIA DE GÉNERO A LA LUZ DEL CONVENIO DE ESTAMBUL	32
1.1.	El alcance diferenciado del concepto de violencia de género	32
1.2.	Estructura y análisis del contenido del Convenio de Estambul	33
2.	CONSIDERACIONES SOBRE LA PRÁCTICA DEL CONVENIO DE ESTAMBUL.....	38
2.1.	La aplicación del Convenio de Estambul por España	38
2.2.	El Informe sombra al GREVIO-Convenio de Estambul	39
CAPÍTULO 4. LAS MEDIDAS LEGALES DE PROTECCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY DE CASTILLA-LA MANCHA.....		42
1.	PRELIMINAR	42
2.	ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN LA LO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (LOPI)	42
2.1.	La LOPI en el marco de la normativa europea	42
2.2.	Orden de Protección en la LOPI (OP)	44
2.3.	Otras medidas de protección contenidas en la LOPI.....	48
3.	ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN (OEP).....	52
3.1.	Concepto	53
3.2.	Diferencias entre la OEP y el Convenio de Estambul	53
4.	NIÑAS Y NIÑOS EXPUESTAS/OS A LA VIOLENCIA DE GÉNERO	55
5.	OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN NO CONTENIDAS EN LA LOPI.....	56
5.1.	Artículo 48 del Código Penal	56
5.2.	Artículo 544 quinquies de la LECRM	56
5.3.	Medidas de Protección contenidas en el Pacto de Estado	57
6.	MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEY 4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA.....	63
6.1.	En general.....	63
6.2.	Protección y atención a víctimas de violencia de género.....	63
7.	PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LOPI PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EL 13 DE JULIO DE 2018.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....		70
CONVENIOS INTERNACIONALES Y OTROS DOCUMENTOS		75

**ANEXO. CUADRO ESQUEMÁTICO SOBRE LAS NOVEDADES QUE HA INTRODUCIDO LA LEY
4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN
CASTILLA-LA MANCHA CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AL CONVENIO DE
ESTAMBUL.....78**

CAPÍTULO 1. CONCEPTO, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LAS LEYES ESPAÑOLA Y CASTELLANO-MANCHEGA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

M.^a Isabel Garrido Gómez.

Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alcalá

1. LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

1.1. Concepto de violencia de género

Conforme a lo previsto en el art. 1, el concepto de violencia de género del que se parte en la Ley es “todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad”. Aquí, hay que subrayar que, conforme al mismo precepto, dicha violencia tiene un sujeto pasivo, las mujeres que son las víctimas, y otro activo al llevarse a cabo por quienes en ese momento sean o hayan sido sus cónyuges; o quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aunque no haya habido convivencia.

En la esencia del concepto empleado se desprende que la razón más relevante para entender que se ha producido violencia sobre las mujeres es por el hecho de ser mujer. Desde ese punto de vista, hay que añadir que se hace recaer su causa en la discriminación que históricamente han venido sufriendo las mujeres dado el sistema de patriarcado y de los derechos y roles asumidos en el sistema sexo-género uniéndose consideraciones culturales, ideológicas y sociales.

Dicha violencia contra las mujeres generalizada y no se corresponde con cuestiones económicas, de pertenencia a una clase social ni a una cultura determinada. La explicación radica en que el patriarcado funciona dando prioridad a todo lo que se refiere a lo masculino, siendo las claves de la organización ideada las que se enumeran a continuación:

1. La vida social se divide en las esferas pública y privada. A la pública le corresponde lo relativo al trabajo remunerado, la política y la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos que afectan a toda la población. Y la privada se relaciona con el ámbito doméstico, tanto en lo que se refiere al cuidado de lo que está dentro de este espacio, como en lo que respecta al cuidado de las personas y de las relaciones que se dan en el mismo.

2. La esfera pública viene asignada al sexo masculino, y la privada al femenino conforme a las características que, según el patriarcado, se mantiene que poseen naturalmente las personas en función de su sexo y que conforman claramente lo que se conoce como estereotipos de género. Es decir, considera que los hombres se caracterizan

por su competitividad, agresividad y autoridad, más propios de la esfera pública, y las mujeres se caracterizan por su entrega, afectividad y mayor sensibilidad, en conjunto por características más adecuadas para la esfera privada.

3. Se estima que la esfera pública es la más importante y entiende que este espacio debe tener concentradas la consideración social, de poder y de recursos. En cambio, la privada se vincula con el mundo de los afectos solamente (Larrauri, 2007; Maqueda, 2006:1-13).

En este sentido, los principales elementos que se deben considerar como progresiones del tema dentro de la LO de 2004 son:

1. Que las formas de violencia contra las mujeres son consideradas como manifestaciones de una violación de derechos humanos.

2. La definición de violencia supera la mera violencia física, y se produce en el contexto conyugal o de las relaciones similares de afectividad, sin exigirse el elemento convivencial, pudiendo ser presentes o pasadas.

3. Esta violencia no es una violencia cualquiera, sino que se materializa por el hecho de ser mujer y manifiesta una forma de discriminación (Larrauri, 2007, 118-19; Paz, Martínez Perza, Marrero, Alconada, y Gila, s.f.: 5).

Sin embargo, desde un punto de vista crítico se aprecia que dentro del concepto que aporta la ley no se contemplan todos los tipos de violencia de género, caso de la económica, la simbólica, la institucional o la medioambiental, por lo que el calificativo de *integral* no se corresponde con la realidad. Por otro lado, la ley conecta las ideas de violencia de género con las relaciones conyugales o de naturaleza afectiva análoga, las cuales son solamente una de sus manifestaciones (Añón, y Mestre, 2005: 38 y ss.; Calvo, 2006: 118 y ss.; Gil, 2007).

1.2. Antecedentes de la Ley Orgánica que ayudan a determinar el alcance y el sentido del concepto de violencia de género

Los antecedentes más próximos de la Ley analizada y que permiten entender mejor el concepto aportado y su regulación son los siguientes:

-En el ámbito nacional, caben citarse la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros; la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; o la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica. Sin olvidar las demás leyes autonómicas. Por tanto, el panorama existente de cambios iniciados con anterioridad se fija en los campos civil, penal, social y educativo.

-Dentro del sistema universal, caben destacar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer de 1979, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979; ratificada por España en 1984; y la Resolución WHA49.25 de la Asamblea Mundial de la Salud declarando la violencia como problema prioritario de salud pública proclamada en 1996 por la OMS.

A ello hay que agregar las Conferencias Mundiales sobre la Mujer celebradas en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Igualmente, interesa no olvidar la Declaración de Viena de 1993, ni la Declaración del Milenio del año 2000. A partir de la Conferencia de Beijing, cabe decir que Naciones Unidas trata el tema de la eliminación de la violencia de género como uno de sus principales objetivos estratégicos, ello se advierte en la revisión realizada el año 2000 (Beijing +5).

-En el ámbito regional y dentro de la Unión Europea, son señalables el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales. Así se pueden citar más concretamente el informe del Parlamento Europeo de julio de 1997; la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997; y la Declaración de 1999 como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género, entre otros. Más recientemente caben destacarse la Decisión n.º 803/2004/CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, la juventud y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II) (Exposición de Motivos II de la LO 1/2004, de 28 de diciembre. Cervilla, y Fuentes, 2006).

1.3. Situación actual del tema de la violencia de género como manifestación de un proceso en la lucha por la igualdad de las mujeres

Esta situación ha venido produciéndose desde hace mucho tiempo, pero en la actualidad se ha visibilizado lo que anteriormente estaba oculto y normalizado. En este orden de ideas, se reconoce que, tanto en los espacios internacional, europeo y estatal se ha avanzado mucho desde el punto de vista conceptual y terminológico de la violencia de género, así como en relación con la producción de nuevas normas y la inclusión de mecanismos de lucha que protejan y recuperen a las mujeres que son víctimas y supervivientes.

Ahora bien, en lo atinente a los temas que han afectado a la mujer es el de la violencia de género el que, por creerse que se encontraba dentro del ámbito privado en la mayoría de las ocasiones, había que resolverse dentro de él conforme a las reglas familiares existentes. En efecto, si hacemos un repaso de los pasos dados apreciamos que desde hace tiempo se ha luchado por llevar a cabo una reivindicación de los derechos de la mujer en aras del logro de una nueva situación más justa. En este sentido, podemos advertir ya desde tiempos remotos las peticiones de las mujeres ilustradas para lograr su inclusión conforme a los principios universalistas suscritos reclamando los derechos a la educación y al trabajo, los derechos matrimoniales, la custodia de los hijos y el derecho al voto. A estos efectos, nos situamos en los años 1790 y 1791 representados por la lucha de M. Wollstonecraft, autora del libro *Vindicación de los derechos de la mujer* (1790), y O. de Gouges, autora de *La Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía* (1791) (Heras, 2009: 50; De Miguel, 2000: 2 y ss.; Sánchez Muñoz, 2005: 17-18; Amorós, y Miguel, 2005).

Con estas consideraciones, dicha visibilización y sensibilización social ha sido reciente gracias, sobre todo, a la denominada cuarta ola del feminismo, produciéndose alarma social y un rechazo colectivo. De ahí que los poderes públicos no se puedan cruzar de brazos frente a esta realidad teniendo una función que llevar a cabo (Cobo, 2019: 134-138). Aquí hay que mencionar la importancia de entender el momento actual como manifestación de una evolución histórica que pretendía primero conseguir la igualdad formal y, con posterioridad, superarla mediante la igualdad material, avenida al equilibrio

de los bienes y situaciones económico-sociales que, en la forma de igualdad de trato sustantiva, intenta conseguir la igualdad de la mayor cantidad posible de sujetos en la mayor cantidad posible de aspectos.

Para su logro, existen diversas técnicas entre las que caben destacar la técnica de la equiparación, la cual da cuenta del respeto y protección de las necesidades básicas como elemento cuya racionalidad y fundamentación de los derechos es más aceptable; y la de la diferenciación consiste en la desaparición de un privilegio en su estimativa de derecho fundamental, en tanto es interpretable como igualdad de trato material como equiparación al no hacerse relevante la faceta diferencial para marcar una desigualdad; en el establecimiento de un derecho subjetivo que obliga a los poderes públicos a satisfacer una necesidad no realizable privadamente; y en la concisión de los principios que apremian para ser desenvueltos con posterioridad por una ley (Añón, y García Añón, 2002: 153-154; Peces-Barba, 1999: 291).

Ahora bien, de la comparación entre las proyecciones de la igualdad advertimos que, en los Estados de Derecho de nuestro ámbito cultural, se va superando cada vez con mayor nitidez la línea de separación tajante entre la igualdad formal, peculiaridad de los Estados demoliberales, y la igualdad material, peculiaridad de los sociales, al penetrar en aquella algunas exigencias de contenido supuestas en las vertientes de la equiparación, o del trato igual de circunstancias o situaciones que no son estrictamente idénticas, pero que, aun así, son valoradas irrelevantemente para el disfrute o ejercicio de ciertos derechos o la aplicación de unas mismas normas, y de la diferenciación, o tratamiento diferenciado de circunstancias y situaciones que en apariencia son semejantes, pero que precisan de una normatividad no igual.

Otro ejemplo de esa superación es la diferenciación para la igualdad, coincidente con políticas de acción positiva que tratan desigualmente a los que son desiguales, con el fin de aminorar la distancia y llegar a una situación de igualdad. Consiguientemente, el tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales establecido por Aristóteles presupone averiguar los caracteres que enuncian una razón para un tratamiento igual o desigual, ofreciendo, a su vez, estos rasgos otra vertiente, la de ser criterio de la condición de aplicación y fundamento de la consecuencia jurídica (Prieto, 1990: 84 y ss.; Ruiz Miguel, 1994: 286 y ss.; Peces-Barba, 1999: 288 y ss.).

Por consiguiente, a partir de los logros descritos hemos llegado a la situación actual en la lucha contra la violencia de género aplicando en gran medida los postulados comentados y aplicados a este escenario específico (De Miguel, 2008: 129-137).

1.4. Relaciones que se evidencian en la violencia de género y objetivo prioritario de la Ley Orgánica

Así las cosas, en la Ley de 2004 se demuestra que a la mujer se la tiene como un medio cosificándola y se considera que no tiene unos derechos mínimos de libertad. La violencia de esta clase se piensa que es la manifestación más evidente de subordinación hacia el hombre y, viceversa, que es una demostración de la superioridad del hombre sobre la mujer. Aspectos que vinculan con la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la mujer.

Así pues, la Ley pretende actuar y luchar contra la violencia de género, estableciendo medidas de protección integral que previenen, sancionan y erradican esta violencia, a la vez que prestan asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esa violencia (art. 2). Sin olvidar, por tanto, que la protección se extiende también a los menores y se garantizan las medidas adoptadas en relación con la mujer.

En la actuación de la ley se desea eliminar la violencia machista mediante la construcción de una sociedad más igualitaria e inclusiva. Esto es importante ya que no hemos de olvidar que sus causas y origen radican en la discriminación histórica que ha sufrido la mujer dentro de las leyes y dinámicas sociales.

Con esta visión, se tiene en cuenta que la mujer se ha encontrado, y se sigue encontrando aunque en menor medida, en una situación de subordinación y desigualdad con respecto al hombre. Ciertamente, desde épocas remotas se mantuvo en el Derecho común que la mujer estuviera sometida al *ius maritale* y cuidara del hombre y de los hijos e hijas, llevara la casa y educara a la prole. Con el matrimonio, perdía la capacidad de disponer sobre su propiedad y de obligarse contractualmente si no mediaba el consentimiento del cónyuge. En este sentido, las codificaciones consideraban que el marido era el cabeza de familia, el que dirigía la comunidad conyugal y el que decidía los asuntos familiares y solamente en algunos Derechos europeos, entre los que sobresalen las codificaciones del círculo alemán, se atribuían ciertos derechos a la mujer. Sin embargo, lo más grave es que, hasta bien entrado el siglo XX, en los ordenamientos jurídicos de las sociedades occidentales persistieron muchas de las restricciones expuestas (Coing, 1996: 381 y 388).

En coherencia con lo dicho, la meta principal de la Ley es llegar a conseguir la igualdad, y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas en todos los niveles de la socialización, sobre todo en los ámbitos de la sensibilización e intervención en la educación, junto a un tratamiento adecuado por parte de la publicidad.

Así, se apoya a las víctimas mediante el reconocimiento de derechos como el de información, la asistencia jurídica gratuita y otros medios de protección social y apoyo económico. Siendo el punto de partida de las acciones ha tenido en cuenta tres aspectos comunes: la situación de asimetría que conforma relaciones de dominación masculina y de subordinación femenina; la dimensión global porque se refiere a las relaciones entre los sexos; y la proyección transversal dado que atraviesan todo el ámbito social en todas sus fases (Cervilla, y Fuentes, 2006).

1.5. Principios rectores

Atendiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, la Ley aglutina los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas. En síntesis, se entiende que se ha de comenzar por el proceso de socialización y educación, **fortaleciendo las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, y dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático**. Por consiguiente, el enfoque del tratamiento que da la ley a la violencia de género se quiere que sea integral -sin olvidar la observación hecha en un comienzo que pone en evidencia la carencia del concepto mismo de integralidad-e interdisciplinar. A su vez, lo señalado se puede desmembrar en ciertos principios rectores:

-a) Se consagran los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas, y así se asegura un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos a tal efecto. Lo cual es una manifestación del peso de garantizar los derechos, de cómo se han de comportar las Administraciones Públicas y del derecho que se posee como parte del que, en general, tiene la ciudadanía a una buena administración pública como concreción de un principio de actuación administrativa propio de cualquier democracia avanzada.

Pero, solamente se podrá cumplir con este principio cuando se actúe con racionalidad, justificando las actuaciones orientadas continuamente al interés general. Un interés que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas, en este supuesto de las mujeres. Así, ese acceso rápido, transparente y eficaz es demostrativo de que las Administraciones públicas deben trabajar enraizadas en la realidad, buscando el entendimiento y haciendo gala de una sensibilidad social (Ponce, 2019).

-b) Hasta conseguir los mínimos exigidos por los objetivos de la ley, se refuerzan los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como hay un llamamiento a establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico. Cuando hablamos de servicios sociales nos referimos a un conjunto de servicios y actuaciones que están organizados en forma de sistema y que comprenden programas y recursos en relación con la violencia de género y sus consecuencias. De esta manera, estos servicios sirven para informar, valorar, orientar y asesorar sobre cuáles son las prestaciones y servicios (Añón, 2016: 19 y ss.).

A tal respecto, se incide en la cuestión de la coordinación ya que, si bien los Municipios y las Comunidades autónomas poseen sus propias competencias y eso hace que haya un reparto de funciones claro, se pone en evidencia la relevancia de esa coordinación para hacer más eficaces y eficientes sus resultados dando una mejor respuesta a las necesidades que aparezcan. Del mismo modo, se superarán los problemas propios de la complejidad vigente, limando las posibles contradicciones e integrando los vacíos que puedan darse¹.

-c) Se garantizan derechos en el ámbito laboral y funcional que concilien las exigencias de la relación laboral y de empleo público con las circunstancias de las trabajadoras o funcionarias víctimas de violencia de género. En este supuesto, hay una concreción en el contexto laboral y funcional expresando una gran sensibilidad y flexibilidad ante la situación personal en la que se puede llegar a encontrar una mujer que también trabaja, razón suficiente para facultarla a que lleve a cabo acciones que constituyen derechos no reconocidos si no fuera víctima de violencia de género.

Así pues, aparte de los derechos de la Seguridad Social, nos referimos a lo que concierne al tiempo de trabajo, a la movilidad y al cambio de lugar, a la suspensión de la relación laboral con posibilidad de reservar el puesto inicial, a su extinción si así lo desea la mujer, a justificar las faltas de puntualidad, y a las consideraciones relacionadas con la nulidad del despido y el ejercicio posterior de los derechos laborales por ser víctima. En cuanto a las funcionarias, se las reconoce el derecho a la reducción de jornada, con reducción proporcional del sueldo y la reordenación del tiempo. E igual que a las trabajadoras no

¹ Esto se puede ver en los protocolos de acción de las Comunidades autónomas y de los Municipios.

funcionarias, se las reconoce los derechos a la movilidad, a la excedencia, y a justificar las ausencias totales y parciales dada su situación física o psicológica.

-d) Se garantizan los derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género para facilitar su integración social. Lo cual, siempre que se reúnan los requisitos previstos referentes a no tener una determinada renta, lleva aparejada la autonomía real de las mujeres para hacer frente a las consecuencias de la violencia de género, y la integración en la sociedad a la que se pertenece. Ya que sin recursos económicos suficientes la mujer puede sentirse atrapada en una espiral de violencia al no tener a dónde ir y depender de manera permanente de la persona que ejerce la violencia sobre ella. En este sentido, si estos derechos no son reales el resto de la Ley sería meramente formal.

La finalidad es hacer que la víctima tenga autonomía para decidir y ser dueña de su vida y su futuro, pudiendo gozar de los medios suficientes para rehacer su vida y vencer los efectos perjudiciales que la violencia haya producido, cualquiera que sea su extensión. Pero, a su vez, se considera que la persona forma parte de una sociedad en la que debe estar integrada formando parte de ella de manera activa y participativa (Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e igualdad, 2016: 19-22).

-e) Se establece un sistema integral de tutela institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, impulse la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente Ley.

Aquí, se observa la visión tan completa que tiene la Ley a la hora de luchar contra la violencia de género porque estima que fijarse solamente en aspectos determinados no traerá buenos resultados y el enfoque de partida sería erróneo. Con esta creencia se han seleccionado los órganos más representativos dentro de la tutela institucional (Reviriego, 2006: 89-112).

-f) Se fortalece el marco penal y procesal vigente para asegurar las instancias jurisdiccionales a las víctimas de violencia de género. De manera que los órganos jurisdiccionales asuman la tarea de satisfacer pretensiones con el objetivo de que no queden abandonadas. Aunque al Estado le interesa suprimir los conflictos sociales y dar efectividad a los derechos que la ley reconoce, o con mayor intensidad, realizar prácticamente las normas que él mismo ha hecho que entren en vigor; ninguna de las funciones que inmediatamente se dirigen a este fin se basa en supuestos de estricto carácter jurisdiccional.

El fundamento de la existencia de los órganos jurisdiccionales descansa, pues, en la idea del peligro que supone para la paz y la justicia de la comunidad una abstención en una cuestión de tanta transcendencia como la violencia de género (Guasp, 1968: 102 y ss.; Otto, 1989). Al respecto, un problema en este campo se centra en la idea de la interpretación de la norma y la ponderación de las circunstancias que concurran (Ballesteros, 2006:133-150).

-g) Se coordinan los recursos e instrumentos de todo tipo de los distintos poderes públicos para asegurar la prevención de los hechos de violencia de género y, en su caso, la sanción adecuada a los culpables de los mismos. En este sentido la coordinación

debe ser vertical, es decir, relativa a órganos que gozan de una relación jerárquica; y horizontal, esto es, en referencia a órganos que están dentro del mismo plano o entre los cuales hay una diferencia competencial y no jerárquica. Y esa coordinación debe darse para poder contrastar opiniones y llegar a determinar la sanción que corresponda de la manera más adecuada posible valorando todos los aspectos concurrentes.

Tanto la coordinación como la colaboración pretenden dar una respuesta acabada y unívoca a la cuestión de la violencia de género sin que se produzcan contradicciones ni lagunas. Se trata de dar una respuesta que el Poder legislativo ha entendido prioritaria para terminar con los problemas suscitados hasta entonces y realizar mejor sus fines. Así, se señala que los poderes públicos habrán de elaborar planes de colaboración que sirvan para garantizar la ordenación de sus actuaciones. Ello tanto para la prevención de los actos de violencia de género como para la asistencia a las víctimas y persecución de los actos, debiendo implicar a las Administraciones sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como a los servicios sociales y organismos de igualdad (Valpuesta, 2008: 33-68).

-h) Se promueve la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil actúan contra la violencia de género. Desde este punto de vista, se aprecia que la acción de los poderes públicos no es suficiente. En la actualidad y en muchas ocasiones, la organización de la solidaridad estatal se ha convertido en demasiado abstracta, se ha separado de las relaciones reales, generándose muchas veces irresponsabilidad y retroceso.

Por todo eso, la Ley profundiza en el vínculo histórico que liga al Estado con el individuo como categoría jurídica y política, llegando a la creencia de que es aconsejable potenciar la sociedad civil para que desarrolle espacios de intercambio y cooperación que impliquen asociación y vinculación. Dado el *status activae civitatis*, la participación activa en las actividades públicas puede materializarse en la integración de los ciudadanos y el poder en un cuerpo. Y dado el *status activus processualis*, las posiciones entre los miembros de una sociedad democrática, y entre los particulares y los poderes públicos, quedan equilibradas y se garantiza a la ciudadanía la participación en los procedimientos y estructuras que le afecten (Pérez Luño, 2018: 35; Rosanvallon, 1995: 54 y ss., y 111 y ss.). En resumen, nacen las relaciones de los individuos con el poder público, y las del poder público con el privado.

-i) Se fomenta la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas. La especialización de los profesionales se entiende fundamental dado que en un tema como la violencia de género se precisa la actuación de distintas categorías profesionales, caso de doctores/as, psicólogos/as, asistentes sociales, juristas, etc., que de manera conjunta puedan eliminar el problema adecuadamente formando un equipo multidisciplinar y especializado que considere todas las necesidades de las víctimas. La especialización en estas materias debería tener en cuenta los condicionantes de género y los efectos que tienen en la salud, la subjetividad propia de la mujer, los efectos que la violencia puede producir después de sufrirla, los diagnósticos diferenciales, las peculiaridades de esta violencia y de estas víctimas, etc.

Aparte del buen conocimiento de la materia por parte de cada profesional, se hace preciso también que existan buenas prácticas que guíen formativamente proporcionando estimaciones teórico-prácticas. Y, con posterioridad, es recomendable el intercambio de

experiencias para superar los obstáculos que se dan en la vida real tanto entre los/as profesionales como con las víctimas a las que se atiende (Romero, 2010: 193).

-j) Se garantiza el principio de transversalidad de las medidas, de manera que en su aplicación se tengan en cuenta las necesidades y demandas específicas de todas las mujeres víctimas de violencia de género. De forma que se han de trabajar todos los sectores implicados y en todos los espacios y planos en los que se desarrolle la violencia de género y sus soluciones. Por consiguiente, se llevará a cabo una interdependencia entre los factores que intervienen, produciéndose integraciones y reenvíos permanentes en todos los momentos y planos de actuación mediante sucesivos estudios circulares e interdependientes.

Además, de manera coherente con la Ley tales líneas interdisciplinarias deben relacionar los niveles sustanciales del problema, los estructurales y los culturales. Los niveles sustanciales se remiten al fundamento de la moralidad, junto a la manifestación de lo que debe ser; los estructurales representan el hecho de que la situación de la mujer es así por pertenecer estructuralmente a un colectivo específico, el de las mujeres; y los culturales poseen un carácter adaptable a un momento que se tiene en cuenta y, en concreto, a la consideración del patriarcado y del género como construcción social y cultural (Alfama, y Cruells, 2013, p. 355-369; Montalbán, 2005: 25 y ss.).

2. LEY 4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA

2.1. Vigencia de la Ley

La presente Ley es de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En esta línea, las medidas de prevención, formación y sensibilización tienen como destinataria a toda la población de Castilla-La Mancha; mientras que los servicios y prestaciones referentes a la protección, atención integral y reparación del daño serán de aplicación a todas las mujeres víctimas de violencia de género -incluidas las menores de edad- que tengan la vecindad administrativa en alguno de los municipios de Castilla-La Mancha.

Ahora bien, la atención urgente es ampliada además a todas las mujeres víctimas de violencia de género que se hallen en el territorio de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal y en los convenios nacionales e internacionales aplicables (art. 2 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una sociedad libre de violencia de género en Castilla-La Mancha).

2.2. Concepto de violencia de género

Conceptualmente, la presente Ley es más completa que la LO de medidas de protección integral contra la violencia de género. Se estima que los medios utilizados pueden ser físicos, económicos o psicológicos; dentro de estos medios se incluyen las amenazas, intimidaciones, coacciones o la privación arbitraria de la libertad, y puede tener como resultado un daño físico, económico, psicológico, sexual u otro relacionado con el entorno social, producido en los ámbitos público y privado (art. 2).

Una cuestión digna de ser subrayada es que en la violencia de género se incluye el homicidio o asesinato de menores que se han cometido por el padre, o por el hombre con quien la madre tiene en el presente o anteriormente alguna relación afectiva de pareja, teniendo o no convivencia, con la finalidad de infringir a la madre un maltrato psicológico o emocional, esta es la denominada violencia *vicaria* (art. 3).

Y es muy positiva la especificación de las manifestaciones que tiene la violencia de género conforme al art. 4: La violencia en la pareja o expareja; el feminicidio; las manifestaciones de la violencia sexual; la trata de mujeres: la explotación sexual; el matrimonio o emparejamiento a edad temprana concertado o forzado; la mutilación genital femenina; las manifestaciones de violencia ejercida a través del uso de las tecnologías y de los medios sociales; el acoso sexual o por razón de sexo en el ámbito laboral; y cualquier conducta que mediante el uso de la intimidación o la violencia coarte la libertad en el pleno disfrute de los sexuales y reproductivos de las mujeres; cualquier otra manifestación de violencia que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres que se halle prevista en los tratados internacionales o en el ordenamiento jurídico estatal o autonómico.

Se parte, por tanto, de una visión muy plural de las formas de violencia. E igualmente que en la LO de 2004 se mantiene que el ejercicio de esta violencia se realiza frente a las mujeres teniendo como causa el ser mujeres; a la par de ser una manifestación de la desigualdad, la discriminación y las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres. Desde este punto de vista, se supera la violencia de la pareja o que lo hubiera sido, como hace la LO de 2004, y se adentra además en la que llevan a cabo los particulares y la Administración.

En concreto la tipología contemplada es la siguiente:

-Violencia física: Consiste en un acto de fuerza contra la mujer resultando, o habiendo riesgo de que resulte, lesión física o **daño** permanente o temporal, incluso la muerte. Dentro de este tipo de violencia se incluyen golpes, heridas, fracturas, además de los empujones y sacudidas producidos durante una discusión a los que tradicionalmente no se les ha tenido en cuenta (Peña, 2007: 14).

-Psicológica: Este tipo de violencia suele pasar más inadvertido que la física y suele precederla mediante lo que llamamos microviolencias y micromachismos. Estos tienen como objetivo mantener el dominio y superioridad del hombre sobre la mujer; y consisten en conductas, verbales o no, que desvaloricen o produzcan sufrimiento. La violencia psicológica tiene como consecuencia exclusión, falta de confianza y de autoestima, además de sentimientos de desvalimiento (Perela, 2010: 353-376).

-Económica: Esta nos remite a un tipo de actuación controlador y manipulador mediante la limitación de la libertad de la víctima a la hora de realizar gastos precisos para sus necesidades, o las de sus hijas e hijos, sin que haya justificación legal. Esto puede ocurrir también en relación con las mujeres que trabajan y ganan su salario, o con la disposición de los bienes compartidos, aumentando la dependencia hacia el hombre que ejerce tal violencia (Peña, 2007: 16).

-Sexual: Nos remite a actos sexuales forzados o en los que se ha producido intimidación, y también los que no han sido consentidos. Dentro de las variantes que se pueden incluir en esta modalidad aparecen los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las

acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de las mujeres (Peña, 2007: 15).

-Ambiental: Consiste en acciones u omisiones que produzcan un daño medioambiental y violen o limiten el ejercicio de los derechos de las mujeres, perjudiquen su calidad de vida, salud, economía, trabajo o identidad cultural (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid, 2007). Su consideración se conecta con la relación entre género y medio ambiente planteada sobre todo por el ecofeminismo; y más concretamente con la ecología política feminista que trata las relaciones de poder insertas en el uso, percepción y control de los recursos.

-Simbólica: Esta violencia emite mensajes y emplea signos que dan a conocer la discriminación y subordinación de la mujer en relación con el hombre como algo natural. La complicidad de la mujer se explica porque forma parte de la lógica y estrategias de dominación masculina. Los medios más empleados son la publicidad y las muestras culturales, con un alto grado de sutileza muchas veces (Plaza, 2017: 132-145; Solarte, y Ortiz, 2003: 206-207).

-Institucional: Referida a acciones u omisiones realizadas por el Estado y sus autoridades, los funcionarios, agentes e instituciones estatales. Esas acciones y omisiones pueden referirse a presupuestos que garanticen la protección de las víctimas, a medidas en la atención, asistencia, educación o investigación. Con esta visión, se viola el derecho de las mujeres a una igual protección sin que sea necesaria la intencionalidad (Bodelón, 2014: 131-155; Barrère, y Morondo, 2005: 143-160).

En consecuencia, se produce la extensibilidad del concepto de violencia de género, incluyendo cualquier manifestación de ella dentro de cualquier esfera privada o pública, recogiendo extensivamente, no excluyentemente, las formas de violencia, como es el caso de los supuestos comprendidos dentro de la violencia económica, la violencia simbólica, la restricción de los derechos sexuales y reproductivos por medio de la violencia, o la que se inicia en las tecnologías de la información y la comunicación.

2.3. Antecedentes de la Ley que ayudan a determinar el alcance y el sentido del concepto de violencia de género

-Dentro del plano internacional, La Ley se fundamenta en la normativa internacional que había sido seguida por la LO 1/2004, de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género, siendo reseñables las consideraciones hechas sobre la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres que aparecen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en 2015. Además de los desarrollos de la Conferencia de Beijing realizados en 2005 (Beijing +10) y 2010 (Beijing + 15) sobre los avances y el respaldo a los acuerdos adoptados en dicha Conferencia.

-En el ámbito estatal, se desarrollan los arts. 9.2 y 14 de la Constitución Española, y la LO 1/2004, de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género.

-Autonómicamente, la Ley se apoya en el art. 4.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Y los antecedentes principales son la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas que tuvo gran repercusión y utilidad en lo que respecta a la asistencia a las víctimas y en la prevención

de actitudes y comportamientos sexistas, ya que entiende la violencia de género como un problema social y las medidas que se incluyen tienen un enfoque integral. Esta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 38/2002, de 12 de marzo de las Consejerías de Bienestar Social e Industrial.

Ello ha hecho que haya medidas relativas a la sensibilización y a la investigación, la formación de profesionales y la firma de acuerdos y protocolos para mejorar la forma de luchar contra la violencia de género. A título ilustrativo se puede citar el Acuerdo de coordinación institucional y aplicación de los protocolos para la violencia de género y atención a mujeres de Castilla-La Mancha del 25 de noviembre de 2009. Por último, la norma que conforma un precedente más inmediato es la ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha (Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una sociedad libre de violencia de género en Castilla-La Mancha, Exposición de Motivos, II).

2.4. Objetivos de la norma

Como objetivo general, se pretende hacer real el compromiso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con una sociedad paritaria en la que las mujeres puedan ejercer sus derechos y libertades fundamentales. Semejantemente a la LO de 2004, se requiere no quedarse solamente en el plano de la igualdad formal, correspondiente a un mero reconocimiento normativo, sino desde un plano integral ir más allá mediante un compromiso con la igualdad para conseguir una sociedad libre de violencia contra las mujeres.

Dicha superación de la igualdad formal se puede apreciar en la articulación de los restantes objetivos establecidos en la presente Ley, apreciándose que se apuesta de manera clara y fuerte por no escatimar esfuerzos adecuados para llegar a erradicar la violencia de género en orden a “a) La detección, prevención, formación y sensibilización. b) La protección, atención integral y reparación del daño de las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijas e hijos menores. c) La investigación, recogida de información y evaluación a través de planes estratégicos de igualdad. d) La responsabilidad institucional para erradicar la violencia de género” (art. 1 de la Ley autonómica).

Más concretamente, existe una llamada a:

-a) Establecer planes estratégicos y activación de protocolos de coordinación institucional y sectorial. Lo que implica acciones sistematizadas y ordenadas conforme a una planificación, no aisladas y sin relación las unas con las otras. Y como consecuencia una coordinación para hacer realmente efectiva la prevención, protección y asistencia a las víctimas y supervivientes de la violencia de género, y facilitar la recuperación de los daños que han sufrido. Con esta finalidad, se tendrá en cuenta la acción política, de profesionales y de la sociedad. En la actualidad, el nivel de complejidad es muy alto por lo que se hacen necesarios planes estratégicos y el tipo de protocolos que se indican dentro de una amplia red de gestión e intervención que deben tener una finalidad común en relación con la lucha contra la violencia de género (García-Berrio, 2008).

-b) Visibilizar a la mujer. Luchar contra el negacionismo del problema, su invisibilización o la reducción de la violencia de género a una patología o marginación social es algo que hay que realizar para eliminar todo tipo de residuo cultural en el que aún exista una idea de que ciertos actos de violencia de género son naturales y normales,

causa por la que se puede negar su producción lo que hará imposible luchar contra ella. En este orden de ideas, es importante ver que también se ha de comprender a las mujeres que no han presentado una denuncia dadas sus circunstancias sociales y personales, o que por no obtener las pruebas no recaen resoluciones judiciales a su favor (Díaz Jiménez, 2007: 231-245).

-c) Erradicar las tolerancias sociales hacia la desigualdad entre mujeres y hombres. Ello se debe a que la desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres radica en causas sociales y culturales, por tanto es muy importante eliminar esa tolerancia porque es donde se encuentra la raíz del problema para que no resurja o se cierre en falso. En un Estado social y democrático de Derecho (art. 1 de la CE), donde uno de sus valores es la igualdad lo mismo que ocurre con el ordenamiento jurídico vigente, la desigualdad entre mujeres y hombres no puede admitirse en ningún ámbito, ni el en el jurídico-político ni en el social. Ello se refuerza en el sentido de que la desigualdad conlleva discriminación y subordinación, cosa inaceptable en las sociedades avanzadas desde la perspectiva de los derechos humanos (Graziosi, 2008: 301-310).

-d) Modificar los prejuicios, modelos y conductas en relación a las mujeres y a la violencia machista, dando a conocer su multidimensionalidad y estableciendo un marco dentro de la desigual distribución de poder entre las mujeres y los hombres. Lo cual está estrechamente vinculado con los estereotipos de género que asignan características específicas conforme al sexo. Los estereotipos no aparecen de manera espontánea, sino que responden a una determinada concepción del mundo y de la sociedad: el patriarcado. Esa visión coincide con la desigualdad de poder entre los hombres y mujeres, al ocupar puestos menos relevantes y con capacidad de decisión inferior. Esta es la explicación de que se pretenda empoderar a la mujer para que decida por sí misma sobre las cuestiones que le afectan y no decidan otros (los hombres) por ellas. Para conseguirlo, se debe potenciar la representación política de la mujer y en los espacios en los que haya representación y toma de decisiones (Watlwala, 1997: 187-211).

-e) Proteger especialmente a las mujeres del medio rural, migrantes, con discapacidad y pertenecientes a algún colectivo especialmente vulnerable. Es decir que se protege especialmente a las mujeres más vulnerables que están estigmatizadas por la interseccionalidad al formar parte de otros colectivos vulnerables agravándose su situación, como es el caso de la mujer migrante, la mujer con discapacidad o utilizando una cláusula abierta como es la pertenencia a “algún colectivo especialmente vulnerable”.

En este caso, hay que subrayar la referencia al espacio rural, que nos remite a la situación de la mujer en un espacio determinado. La razón de atender la problemática del medio rural es muy acertada ya que la situación de la mujer se agrava en este entorno por tener más carencias informativas, menos formación por regla general y un mayor aislamiento de los círculos de influencia como son las grandes ciudades por lo que las opciones son mucho más escasas (Expósito, 2012: 203-222).

2.5. Principios

-a) Basarnos en la igualdad entre los géneros y eliminar los prejuicios basados en la inferioridad o superioridad de los mismos. Se parte de que la desigualdad no tiene justificación alguna en términos de justicia, todo lo contrario, ya que este tipo de actuaciones constatan resultados discriminatorios al no existir razones de peso ni

suficientemente fundadas. Aquí, apreciamos que el tipo de feminismo al que se adscribe la Ley es el de la igualdad, preocupando las jerarquías y comprendiendo la igualdad según la antisubordinación. Con una idea clara de que tanto el hombre como la mujer deben participar en las esferas pública y privada en términos de corresponsabilidad (Barrère, 2016: 17-34).

-b) Ruptura de los estereotipos de género. Los estereotipos de género los podemos definir como un conjunto de creencias sociales sobre características, atributos y comportamientos que se cree que poseen los hombres y las mujeres. Lo que no quiere decir que se correspondan con la realidad pero sí pueden llegar a justificar ciertas conductas. Esos estereotipos pueden ser tanto visibles por todos como invisibles y normalizados por la sociedad, lo cual hace que nos encontremos con el riesgo de pensar que no se puede luchar contra ellos porque es algo connatural a cada persona. De una sociedad en la que los estereotipos de género están instalados y asumidos es mucho más fácil que se genere la violencia de género y que sea más difícil de erradicar, ya que en base a ellos se constatan los roles sociales (Vázquez, y Rivas, 2018: 119-132).

Los dos principios anteriormente enumerados tienen la funcionalidad de eliminar las conductas sexistas que propician la violencia de género, y están ligados con los objetivos enumerados precedentemente: b) visibilización de la mujer; c) erradicar las tolerancias sociales hacia la desigualdad entre mujeres y hombres; y d) modificar los prejuicios, modelos y conductas en relación a las mujeres y a la violencia machista, dando a conocer su multidimensionalidad y estableciendo un marco dentro de la desigual distribución de poder entre las mujeres y los hombres.

-c) Principio de diligencia debida. O lo que es lo mismo, se hace referencia a actuar conforme a un cierto estándar de cuidado que no se especifica, por lo que se trata de un concepto jurídico indeterminado coincidente con la conciencia social del momento. Actuar conforme a la diligencia debida es importante para resolver los problemas de la violencia de género y sus consecuencias con la justicia, satisfaciendo las pretensiones de las víctimas y no agravando los resultados. El principio de diligencia debida se debe enfocar a determinar quién es la víctima y si reúne los requisitos exigidos. Igualmente, se habrán de practicar las pruebas que sean precisas, sancionando a los responsables, y ejecutando las medidas que se hayan resuelto con una celeridad razonable conforme al contexto y las peculiaridades y dificultades que ofrezca el caso (CEJIL, 2010: 11 y ss.).

-d) Informar a la ciudadanía y a las mujeres de manera ágil y clara, aportando la información básica sobre los recursos que tienen a su alcance para la asistencia integral a víctimas y supervivientes. La idea de información es fundamental para poder prevenir y protegerse de todo tipo de violencia de género ya que, en ocasiones, las mujeres no actúan a tiempo o no emplean las vías que tienen a su alcance por no conocerlas. Los medios informativos utilizados deben estar al alcance de los destinatarios y ser fácilmente comprensibles por el lenguaje empleado y la simplicidad, usando vías que aseguren llegar a las destinatarias de manera eficaz. Sin olvidar que tal información debe ser organizada conforme a un sistema de acción, y que ha de emplear medios novedosos como redes sociales, carteles en lugares públicos y centros educativos, cuñas radiofónicas y televisivas, etc. (Novo-Corti, Cidoncha-Candamo, y Cidoncha-Gómez, 2017:1-26).

-e) Principio de prevención. Con él se pretende anteceder a la causa del problema por la identificación de los riesgos, y su eliminación o ataque antes de que se produzcan los hechos. Por tanto, marcan una diferencia en relación con las acciones correctivas las

cuales atacan la causa. El principio de prevención se identifica con la promoción de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el disfrute de los derechos humanos, siendo la educación desde la etapa de la niñez la más importante para asimilar las nuevas formas de vida libres de violencia de género. Si una persona ha recibido esta educación en su familia y en los centros educativos, lo normal es que haya asimilado esta forma de comportamiento como suya propia (Fernández, 1998: 25 y ss.).

2.6. Especial consideración de los principios rectores de la actuación administrativa (art. 6)

-a) *Respeto, protección y promoción de los derechos humanos.* Los derechos humanos se entienden como exigencias morales positivizadas sin las que no es posible la dignidad, la libertad y la igualdad de la persona. Deben respetarse, es decir, debe haber una abstención a la hora de interferir en su disfrute y no se deben limitar; protegerse significa que no se permitan los abusos de los derechos humanos; y promocionarse se vincula con la realización y adopción de medidas positivas pero se va más allá puesto que se habla de promocionar. En síntesis, es esencial realizar las actuaciones y las interpretaciones con el enfoque de los derechos humanos, sin él no será posible eliminar la violencia de género porque la comprensión y dirección de las adoptadas estará descontextualizada (Laurenzo, Maqueda, y Rubio, 2008).

-b) *Adopción de las medidas precisas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género.* En este caso, interesa no escatimar esfuerzos para llegar al objetivo propuesto y potenciar la eficacia y la eficiencia, es decir, el grado de cumplimiento de las medidas, y la adecuación entre los medios y las metas a conseguir. De lo que se desprende, por un lado, que han de ser medidas que se conecten con los valores superiores del ordenamiento jurídico; y por otro, que han de reducir cargas y simplificarse los procedimientos a seguir.

Consiguientemente, el fin es hacer lo posible para combatir la discriminación contra las mujeres por lo que, en caso de no llevarlo a cabo, deberá justificarse con razones de peso y suficientes que demuestren la imposibilidad de actuar de otra manera (Pérez del Campo, 2009: 114-140).

-c) *Enfoque integral de la violencia de género y consideración desde su naturaleza transversal.* Por tanto, la exigencia es la de atender integralmente a las víctimas de la violencia de género para lograr su completa recuperación y autonomía con especial consideración de los hijos/as menores y otros familiares. Pero también quiere abarcar la totalidad de los aspectos de la violencia de género, sin dejar fuera ningún aspecto que pueda concurrir. Junto a la integralidad hay que hablar de la transversalidad en el sentido de las medidas, programas y planes adoptados en relación con todas las Administraciones Públicas implicadas en los distintos ámbitos de actuación referente a los campos educativo, sanitario, social, etc. (Gil, 2007).

-d) *Actuación diligente en casos de violencia.* A lo dicho sobre los principios generales de la norma cabe añadir que se trata de una diligencia debida conforme a la ley, sin retrasos irracionales ni injustificados a lo largo del proceso de actuación de manera que se eviten riesgos previsibles. Un retraso justificado podría darse por la complejidad del caso en concreto, por las pruebas pertinentes o por el tecnicismo excesivo. En el supuesto de la violencia de género, actuar con diligencia es muy importante puesto que si hay algún

tipo de retraso ello puede agravar la situación generada e, incluso, costar la vida de la mujer. Las causas del incumplimiento pueden ser la negligencia o la intencionalidad (CEJIL, 2010: 22 y ss.).

-e) *Coordinación y colaboración entre entidades públicas y privadas implicadas en el ámbito de la violencia de género.* La idea de actuar coordinadamente y en colaboración, trae consigo un resultado ordenado y sin contradicciones, evitando repeticiones innecesarias y obteniendo respuestas más eficaces. Aparte de que aporta la idea de ayuda mutua para alcanzar un fin común: una sociedad libre de violencia de género. Pero en este punto conviene resaltar que se habla de los espacios público y privado, y no solamente dentro de cada uno de ellos, lo que duplica su fuerza. Y modifica lo dicho cuando hablamos del objetivo que se refiere a “establecer planes estratégicos y activación de protocolos de coordinación institucional y sectorial” (García-Berrio, 2008).

-f) *Principio de responsabilidad institucional de todas las Administraciones Públicas en la detección y comunicación de las situaciones de violencia a los órganos y servicios competentes, fomentando dicha responsabilidad.* La responsabilidad en relación con las funciones que se han de cumplir por las Administraciones públicas representa tomar conciencia de una actuación acorde con las competencias encomendadas normativamente. De esta manera, si no se cumple con los mandatos será exigible esa responsabilidad que se ha dejado de realizar o que se ha realizado de manera incorrecta, junto a la aplicación de las sanciones correspondientes. El ejercicio de la responsabilidad se ha de entender vinculado a las exigencias de los Estados de Derecho y el cumplimiento del principio de legalidad, y puede producirse por falta del cumplimiento debido, por actuaciones indebidas o por faltas de diligencia (González Sotelo, y Naranjo, 2015: 245-295).

CAPÍTULO 2. NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO

Yolanda Fernández Vivas.

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante, SIDH), junto a los sistemas regionales – Consejo de Europa y Sistema Interamericano de Derechos Humanos – han sido determinantes a la hora de establecer medidas y de aprobar normas para luchar contra la violencia de género. De hecho, el SIDH, desde su fundación a mediados del siglo pasado, ha sido pionero en dar visibilidad a este problema, situándolo como uno de sus objetivos prioritarios dentro de su plan de actuaciones, impulsando distintas acciones, planes y acuerdos, creando organismos específicos encargados de supervisar su cumplimiento y consolidando una serie de estándares que han de cumplir todos los Estados miembro con el objetivo último de lograr la igualdad de género y erradicar la violencia por razón de género contra la mujer.

2. MARCO NORMATIVO Y ACCIONES DEL SIDH EN RELACIÓN CON LA VIOLENCIA DE GÉNERO

A pesar de que el reconocimiento y el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres ha sido uno de los objetivos principales del SIDH desde su origen, la violencia de género no formó parte de sus objetivos prioritarios hasta la década de los años 90 del siglo pasado, ya que la prioridad durante las primeras décadas de actividad de la ONU fue lograr la equiparación jurídica de la mujer respecto del hombre y eliminar cualquier tipo de discriminación (Charlesworth, 2005). Es por ello por lo que la Convención para eliminación de todas formas de discriminación en contra de las mujeres de 1979 (conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés) no hace una mención expresa a la violencia contra las mujeres ni tampoco fuera una cuestión que se debatiera intensamente en las primeras Conferencias Mundiales de Mujeres de 1975 (México) y 1980 (Copenhague) (ONU, 1980).

Sin embargo, a partir de los años 80, durante la Tercera Conferencia Mundial de Mujeres, la violencia contra las mujeres comenzó a adquirir cada vez más relevancia y esa importancia creciente se ha mantenido hasta la actualidad, que sigue constituyendo uno de los objetivos prioritarios de todo el sistema de Naciones Unidas (Carmona, 2015). En este sentido, en la Tercera Conferencia Mundial de Mujeres celebrada en Nairobi (Kenia) en 1985, se trató, por primera vez, como un asunto de gran preocupación para el SIDH al incorporarla violencia contra la mujer como una estrategia básica que se tenía que lograr para abordar la cuestión de la paz mundial (ONU, 1985).

Pero, sin duda, es durante la década de los 90 cuando se llevan a cabo las acciones más determinantes en esta materia, mediante la aprobación de las normas más relevantes, poniendo en marcha distintas iniciativas y planes de acción y creando una serie de organismos encargados de supervisar y controlar el cumplimiento efectivo de todas esas medidas (Davies, 1994).

En este sentido, el Comité para la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres (en adelante, Comité CEDAW), que es el comité encargado de la supervisión del cumplimiento de la Convención, llevó a cabo una actividad muy intensa en esta materia. Así, adoptó su primera Recomendación sobre la violencia contra la mujer en 1989 (Recomendación n° 12, 1989), en la que se instaba a los Estados a incluir en los informes periódicos que han de remitir a este Comité información relativa a la legislación vigente para proteger a las mujeres de cualquier tipo de violencia, las medidas adoptadas para erradicar esa violencia, los servicios de apoyo a las mujeres que sufren violencia o malos tratos y los datos estadísticos sobre el número de mujeres afectadas y la frecuencia con la que se producen ese tipo de actos. Poco después, formuló otras Recomendaciones, como la Recomendación n° 14 (1990) sobre mutilación genital femenina y la Recomendación n° 19 (1992), sobre violencia contra la mujer, en virtud de la cual se lleva a cabo una interpretación muy amplia del contenido de la CEDAW, y en la que se definía a la violencia de género como una forma de discriminación, colocándola directamente dentro de los derechos humanos y las libertades fundamentales y afirmando tajantemente que los Estados están obligados a eliminar la violencia contra las mujeres perpetrada tanto por las autoridades públicas como por particulares.

Asimismo, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU celebrada en Viena en 1993, la violencia contra las mujeres fue uno de los temas de debate más importantes, hasta el punto de afirmar que la violencia contra las mujeres supone una violación de los derechos humanos y recomendar que se elaborase un instrumento internacional específico para abordar esta problemática. Y como consecuencia de ello, en 1994, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración para la eliminación de la violencia en contra de las mujeres, que constituye el primer instrumento internacional que aborda de forma explícita la violencia contra las mujeres, estableciendo un marco de actuaciones tanto en el plano internacional como nacional de carácter vinculante. Ese mismo año, además, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU condenó la violencia contra la mujer por razón de género y se creó la figura del Relator especial de la violencia en contra de las mujeres, que se ocupa de investigar sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres.

Por su parte, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing de 1995 identificó las áreas específicas de acción que tenían que llevar a cabo los Estados para prevenir y hacer frente a la violencia contra las mujeres. De hecho, la violencia contra las mujeres figuraba como una de las doce áreas de acción prioritaria, en las que se detallan las distintas formas de violencia que puede sufrir una mujer por razón de género (violencia física, sexual o psicológica), además de señalar algunas acciones especialmente reprobables, como los actos de violencia y abuso sexual durante los conflictos armados, la esterilización y los abortos forzados y el infanticidio de niñas (ONU, 1995).

Con el nuevo milenio, las acciones del SIDH se han centrado, por un lado, en analizar y supervisar el correcto cumplimiento de todas las normas y medidas y verificar si son efectivamente aplicadas por los Estados, y, por otro lado, en implementar y aprobar nuevas normas, estudios y planes de acción que sirvan para lograr erradicar la violencia por razón de género contra la mujer. Así, en primer lugar, la Asamblea General de Naciones Unidas ha venido adoptando Resoluciones cada dos años con el fin de intensificar los esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres (Asamblea General ONU, 2018) y en 2006 se publicó el primer informe integral sobre la violencia por razón de género contra la mujer, el “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer”, elaborado a instancias del Secretario General de Naciones Unidas. En segundo lugar, en 2010 se creó ONU Mujeres, organismo encargado de promover la igualdad de género y que tiene como principal función ayudar a los órganos intergubernamentales y a los gobiernos de los Estados Miembros de Naciones Unidas en el establecimiento de normas, políticas, programas y servicios con perspectiva de género, así como a ponerlas en marcha. Además, se encarga de supervisar si los estándares en materia de igualdad de género se están implementando adecuadamente en los Estados y que resultan eficaces para lograr su objetivo (Manjoo, 2018).

En tercer lugar, en los últimos años las Naciones Unidas han centrado su labor de desarrollo a nivel mundial en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), cuyo Objetivo 5, que consiste en lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas y en el que se establece expresamente la necesidad de eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas, en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación, así como la eliminación de todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina (ONU Women, 2018).

Por su parte, distintos organismos del SIDH han seguido realizando una extensa labor en esta materia, destacando la labor del Consejo de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social y el Comité CEDAW, que, a través de sus resoluciones y recomendaciones, han ido desarrollando ampliamente las medidas que los Estados tienen que adoptar para prevenir y combatir la violencia de género. En este sentido, resulta especialmente relevante la Recomendación General n° 35 (2017) del Comité CEDAW, por la que se actualiza la Recomendación General n° 19 sobre la violencia contra la mujer, y que constituye, junto con la Declaración de 1994 los dos instrumentos más importantes aprobados en el seno del SIDH sobre esa materia. También es destacable el debate que en 2017 se llevó a cabo para analizar la idoneidad del marco jurídico actual sobre la violencia contra la mujer, habida cuenta de que los Estados no han incorporado ni aceptado plenamente las normas internacionales en materia de violencia contra la mujer y que se requerían otras medidas concretas para dar respuesta a ese problema normativo y al desfase entre lo dispuesto en las normas y su aplicación en la práctica. En ese sentido, y tras analizar las distintas alternativas, se concluyó que la propuesta de introducir otro instrumento internacional en estos momentos no tiene el consenso suficiente, por lo que se ha optado por asegurar la plena aplicación de los tratados y otros instrumentos normativos ya vigentes, en lugar de crear nuevas normas (Asamblea General ONU, 2017; McQuigg, 2018).

3. CONCEPTO DE VIOLENCIA GÉNERO EN EL SIDH

En el SIDH se ofrece una definición clara y completa de la violencia de género, término que, en los últimos años y tras un largo debate conceptual, ha sido sustituido por el de violencia por razón de género contra la mujer, al considerar que este último resulta mucho más preciso. Así, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1994 establece que se entiende por violencia contra la mujer “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

De este modo, constituye violencia de género la violencia física, sexual y psicológica, con independencia del ámbito en el que se produzca, ya sea en el ámbito familiar y privado, dentro de la comunidad en general, en entornos tecnológicos, o aquella perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

También constituye violencia de género los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, pareja o familiar, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia o allegados, la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas, sanitarias o en otros lugares o instituciones públicas, así como la trata de personas con fines de explotación sexual y/o laboral, la violencia relacionada con la explotación sexual y la prostitución forzada y las formas de violencia que se producen en línea y en otros entornos digitales (ONU Women, 2006).

4. EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Los derechos de las mujeres han supuesto una incorporación relativamente reciente al campo de los derechos humanos (Peters y Wolper, 1995), al constatarse que con reconocer el carácter universal de los derechos no era suficiente y que las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres tienen su propia especificidad (Cook, 1993; Kerr, 1993). En este sentido y, a pesar de que durante la década de los 80 del siglo pasado comenzó a tener importancia la violencia de género no fue hasta los años 90 cuando se convirtió en un asunto de primer orden, al entenderse que la violencia de género suponía una vulneración de los derechos humanos, de manera que la negativa del Estado a proteger a las mujeres de la violencia constituye, en sí misma, una violación de los derechos humanos (Bunch, 1990; Thomas y Beaseley, 1993).

Así, durante los años 90 se consolida la idea de que en una sociedad democrática el Estado debe garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de toda persona, ya sea hombre o mujer, y para ello, deviene imprescindible proteger a las mujeres de cualquier forma de

violencia, especialmente, de la violencia por razón de género, surgiendo así un nuevo derecho humano, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. De este modo, se refuerza aún más la concepción de la violencia como un problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de las medidas que se adopten para cada suceso en concreto (García Moreno y otros, 2015).

El derecho a una vida libre de violencia de género se ha reconocido, a partir de ese momento, en el ámbito internacional, en numerosos tratados y pactos de derechos humanos, y en el ámbito nacional, en distintas leyes que contienen disposiciones orientadas a prevenir actos de violencia, a denunciar e investigar ese tipo de sucesos, a sancionar a las personas responsables y a brindar asistencia integral a las víctimas y/o supervivientes.

Este derecho es un derecho indivisible e interdependiente de otros derechos humanos, y para que sea efectivo en la práctica, es necesario que el Estado asegure el reconocimiento y pleno ejercicio de los siguientes derechos: el derecho a la vida y la integridad física y psíquica, el derecho a recibir un trato digno y respetuoso, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, la igualdad y la prohibición de discriminación, la libertad de expresión, de circulación, y los derechos de participación política, reunión y manifestación, el derecho de acceso en igualdad de condiciones el empleo, el derecho a la educación y a la formación profesional, el derecho a la salud integral, especialmente en materia de salud sexual y reproductiva, el derecho a elegir el apellido, la pareja y a la planificación familiar, o el derecho a ser oído (en el caso de ser menores de edad).

5. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Los Estados son responsables no sólo por los actos u omisiones que supongan violencia por razón de género contra la mujer efectuadas por el propio Estado o por sus agentes, sino también por las acciones que puedan llevar a cabo agentes no estatales (particulares o empresas) (Cook, 1994; Rico, 1997, Henn, 2019).

Así, y de acuerdo con lo dispuesto no solo en la CEDAW, sino en el derecho internacional general, como la Convención de Ginebra relativa a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales de 1949, los Estados son responsables de los actos u omisiones que constituyan violencia por razón de género contra la mujer de sus órganos y agentes, ya sean miembros del poder legislativo, ejecutivo o judicial. En este sentido, en primer lugar, se recuerda que los Estados tienen que contar con un marco jurídico y con una serie de servicios jurídicos efectivos y accesibles con el fin de hacer frente a cualquier forma de violencia contra la mujer cometida por agentes estatales, ya sea en su territorio o extraterritorialmente, y llevar a cabo la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones legales o disciplinarias adecuadas. Además, en segundo lugar, han establecer medidas de reparación en todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, y, en especial, en aquellos casos que constituyan crímenes internacionales. En tercer lugar, los Estados tienen la responsabilidad de prevenir tales actos u omisiones de sus propios órganos y agentes mediante distintas acciones, como,

por ejemplo, la capacitación y la adopción, aplicación y supervisión de normas y códigos de conducta que eviten la comisión de estos actos de violencia contra la mujer.

Del mismo modo, en virtud del derecho internacional general, así como de diversos tratados internacionales, los actos u omisiones de agentes particulares pueden generar la responsabilidad internacional del Estado en ciertos casos. Así, en primer lugar, se consideran actos atribuibles al propio Estado aquellos actos u omisiones de agentes privados que ejercen funciones públicas o que prestan servicios públicos, como, por ejemplo, en el ámbito sanitario, educativo, incluso quienes gestionan el funcionamiento de lugares de detención; o bien cuando esos actos se han llevado a cabo siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado, especialmente y en particular, cuando se trata de operaciones o actuaciones realizadas en el extranjero.

En segundo lugar, los Estados incurrirán también en responsabilidad en caso de que no adopten las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer, incluyendo los casos en los que pudieran haberse visto involucradas empresas que operan de manera extraterritorial, ya que la CEDAW establece expresamente que los Estados se comprometen a actuar con la debida diligencia y a adoptar todas las medidas que sean precisas para eliminar la discriminación contra la mujer. Entre las medidas que han de adoptar los Estados destacan el establecimiento de leyes, instituciones y sistemas organizativos para abordar dicha violencia, garantizar que funcionan de manera eficaz en la práctica y así como contar con el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir las leyes con la debida diligencia.

En tercer lugar, los Estados también incurren en responsabilidad cuando sus autoridades tengan conocimiento o sean conscientes del riesgo de que pueda producirse dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, ya que se considera que constituyen un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer y, por tanto, suponen violaciones de los derechos humanos.

Finalmente, el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos han reconocido las obligaciones directas de los agentes no estatales en determinadas circunstancias, en particular, en situaciones de conflicto armado, entre las que se incluye la prohibición de la tortura.

6. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN CON LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El SIDH parte de la base de que la violencia por razón de género contra la mujer constituye una discriminación contra la mujer y, por lo tanto, afecta a todas las obligaciones contraídas en virtud de la CEDAW. Es por ello por lo que se establece que la obligación general de los Estados consiste en llevar a cabo políticas, a través de los medios más apropiados, y sin dilaciones, con el objeto de eliminar la discriminación contra la mujer ejercida por cualquier persona, empresa u organización, en especial, la

violencia por razón de género. Se trata de una obligación de carácter inmediato, de manera que su incumplimiento o la demora en su aplicación no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso (Manjoo, 2018).

Teniendo en cuenta las distintas normas y recomendaciones que se han ido aprobando, el SIDH ha ido desarrollando, de manera muy exhaustiva, una serie de recomendaciones y de obligaciones que han de cumplir todos los Estados, y que abarcan muy diversas medidas, desde medidas normativas, de carácter sancionador, preventivas, de reparación, de protección, de sensibilización y concienciación, de recopilación y supervisión de los datos, y de cooperación internacional (Henn, 2019). Además, desde el Comité CEDAW se insiste en que todas estas medidas deben aplicarse utilizando la perspectiva de género y con un enfoque centrado en las víctimas y supervivientes, reconociendo, en todo caso, a las mujeres como titulares de derechos y promoviendo su autonomía y su capacidad de actuación (ONU Women, 2012 y 2015a).

6.1. Medidas normativas / legislativas

Una de las principales obligaciones de los Estados consiste en aprobar las normas adecuadas para prevenir, prohibir y sancionar cualquier forma de violencia ejercida contra la mujer (ONU Women, 2012 a), ya que, de acuerdo con los datos de los que dispone ONU Mujeres, se estima que el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual, cifras que en algunos países pueden llegar al 70%; más de 87.000 mujeres han sido víctimas de feminicidio; las mujeres y las niñas representan el 71% de las víctimas de trata de personas; más de 750 millones de mujeres se han casado siendo menores de edad; y más de 250 millones de mujeres y niñas han sufrido mutilación genital femenina.

6.1.1. Normas que prohíban cualquier tipo de violencia contra la mujer

De acuerdo con la CEDAW, los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, con el objeto de armonizar sus normas nacionales con la Convención. Y, además, deben derogar todas las normas que se basen en actitudes o prácticas discriminatorias o estereotipadas y que causen, promuevan, justifiquen o permitan la violencia de género, mitiguen las condenas o perpetúen la impunidad por esos actos, con independencia de que esas normas discriminatorias tengan carácter religioso, consuetudinario, indígena, constitucional o de cualquier otro ámbito del derecho.

En este sentido, señalan de manera expresa una serie de normas que han de ser derogadas, porque contienen determinadas prácticas especialmente graves y enormemente discriminatorias. Así, en primer lugar, deben derogarse las normas que permitan o toleren el matrimonio infantil o forzado, las disposiciones que permitan realizar procedimientos médicos a mujeres con discapacidad sin su consentimiento informado y las normas que penalicen el aborto, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y a las mujeres que ejercen la prostitución y el adulterio, o cualquier otra disposición penal que afecte a las mujeres de manera desproporcionada, en particular, aquellas que conlleven la aplicación discriminatoria de la pena de muerte a las mujeres.

En segundo lugar, también han de derogarse las normas y los procedimientos que permitan que una mujer sea privada de su libertad para así protegerla de la violencia, las

prácticas centradas en la virginidad y aquellas que sigan manteniendo como eximentes de la responsabilidad penal o como atenuantes diversos factores basados en la cultura, la religión o el patriarcado, como la defensa del denominado “honor de la familia”, el indulto por parte de los familiares de las víctimas y supervivientes o el matrimonio posterior de la víctima o superviviente de una agresión sexual con el autor, así como aquellos procedimientos que conlleven las penas más duras, incluidas lapidaciones, flagelaciones o la muerte, y que suelen estar reservadas únicamente a las mujeres.

En tercer lugar, se recomienda igualmente derogar todas las leyes que impidan a las mujeres denunciar la violencia por razón de género o las disuadan de hacerlo, como, por ejemplo, las normas de tutela que privan a las mujeres de su capacidad jurídica o las que limitan la posibilidad de las mujeres con discapacidad de declarar ante un tribunal, las leyes de inmigración que disuadan a las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas migrantes, de denunciar ese tipo de violencia.

6.1.2. Normas de carácter sancionador, de protección y de reparación

De acuerdo con la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, los Estados han de establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia, así como para proteger y ayudar a las mujeres denunciantes.

En este sentido, se recomienda que todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer en todas las esferas que constituyan una violación de su integridad física, sexual o psicológica sean tipificadas como delito e introducir, sin demora, o, en su caso, reforzar que las sanciones establecidas sean proporcionales a la gravedad del delito, así como las adecuadas reparaciones a las víctimas y supervivientes. En este sentido, se resalta la importancia de garantizar que las agresiones sexuales, en particular la violación, estén tipificadas como un delito que afecta al derecho a la seguridad personal y a la integridad física, sexual y psicológica de la mujer y que la definición de los delitos sexuales, en particular la violación conyugal, se base en la falta de libre consentimiento y se tenga en cuenta las circunstancias coercitivas a las que haya podido verse sometida la mujer.

Al menos en 144 países se han aprobado leyes sobre violencia doméstica y 154 disponen de leyes sobre el acoso sexual y algunos países, como Honduras o México, han incluido el feminicidio como delito penal. Sin embargo, estas leyes no siempre aplican las normas y recomendaciones establecidas por el SIDH.

6.1.3. Normas de prevención

Los Estados han de adoptar medidas legislativas de carácter preventivo que sean adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular, las actitudes patriarcales y los estereotipos relacionados con el género, la desigualdad en la familia, además de promover el empoderamiento, la capacidad de acción y las opiniones de las mujeres (ONU Women, 2016).

Por otro lado, también resulta necesario examinar las normas que son aparentemente neutrales desde una perspectiva de género con el fin de comprobar que efectivamente no

crean ni perpetúan las desigualdades existentes, y en el caso de que se aprecia la existencia de discriminación, que sean derogadas.

6.2. Medidas de enjuiciamiento y castigo

Junto con las medidas de carácter legislativo y normativo, otro de los elementos en los que más se ha trabajado en el SIDH es en exigir que los Estados establezcan medidas de enjuiciamiento y sanción adecuadas (ONU Women, 2014), ya que en la mayoría de países donde existen datos, menos del 40% de las mujeres que sufren violencia buscan algún tipo de ayuda y las que lo hacen generalmente acuden a familiares o amistades y muy pocas confían en las instituciones – únicamente el 10% de quienes sufrieron actos de violencia acudieron a la policía.

En este sentido, en primer lugar, los Estados han de garantizar el acceso efectivo de las víctimas a la justicia y se recomienda que se no se impongan tasas o costas judiciales a las víctimas y supervivientes, ya que, de lo contrario, podría tener carácter disuasorio.

En segundo lugar, se recomienda que los casos de violencia de género se resuelvan por los procedimientos judiciales ordinarios, principalmente, por la vía penal, ya que es la vía más adecuada. En este sentido, los Estados han de proporcionar los recursos económicos y materiales adecuados para crear o financiar a los tribunales competentes. Asimismo, se debe impedir que este tipo de casos se resuelvan obligatoriamente por procedimientos alternativos de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación. No obstante, si a pesar de la recomendación, los Estados mantienen la posibilidad de que los casos de violencia de género se resuelvan por medios extrajudiciales, se insiste mucho en la necesidad de regular de manera muy estricta el procedimiento a seguir, de modo que sólo se permita cuando previamente se haya llevado a cabo una evaluación por parte de un equipo especializado que garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares y garantizando, en todo caso, la protección adecuada de los derechos de las mujeres y las niñas y niños.

En tercer lugar, las autoridades han de responder adecuadamente a todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer y realizar las actuaciones oportunas para llevar a los presuntos autores ante la justicia de manera justa, imparcial y rápida e imponer sanciones correspondientes. Para ello, los Estados deben eliminar las prácticas institucionales y las conductas del funcionariado público que puedan constituir violencia de género contra la mujer, o que toleren dicha violencia, generando una sensación de impunidad o propiciando un contexto de falta de respuesta o de respuesta negligente por parte de los órganos competentes. Esto incluye investigar de manera adecuada, así como sancionar la ineficiencia, la complicidad y la negligencia por parte de las autoridades públicas encargadas de prevenir o investigar esa violencia y de quienes prestan servicios a las víctimas.

Del mismo modo, los tribunales tienen que abstenerse de incurrir en cualquier acto o práctica discriminatoria o que genere violencia por razón de género contra la mujer y han de aplicar estrictamente las normas que sancionan esa violencia, garantizando que los procedimientos judiciales sean imparciales, justos y no se vean afectados por estereotipos de género o por una interpretación discriminatoria de las normas aplicables.

El SIDH, además de las recomendaciones indicadas, a través de sus propios organismos lleva a cabo, de oficio, investigaciones sobre casos de grave vulneración de los derechos de las mujeres o vulneración sistemática de los mismos, destacando las investigaciones efectuadas por el Comité CEDAW sobre la desaparición, violación y crímenes en Ciudad Juárez, México, de 2005, sobre la desaparición y asesinato de niñas indígenas en Canadá, de 2015, sobre el aborto en Irlanda del Norte y los casos de raptos de novias en Kirguistán, de 2018.

6.3. Medidas de reparación

Otro conjunto de medidas se centra en proporcionar reparaciones efectivas a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer, que pueden comprender desde la posibilidad de obtener una indemnización o prestación de carácter económico hasta la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud, incluidos servicios de salud sexual, reproductiva y mental para lograr, en la medida de lo posible, una recuperación postraumática completa (ONU Women, 2012 b).

Todas estas medidas de reparación, que deberán ejecutarse con prontitud y sin dilaciones, han de ser adecuadas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido. Y para poder acceder a las mismas no sería preciso acudir a instancias judiciales, sino que las propias Administraciones públicas serían las encargadas de diseñar y ejecutar estas medidas, con independencia del derecho que les asiste a las víctimas a obtener reparaciones judiciales.

Además, y con el fin de garantizar que estas medidas de reparación se van a llevar a cabo de manera efectiva y real, se resalta la necesidad de que los Estados establezcan fondos específicos para sufragar los costes que pudieran derivarse en los correspondientes presupuestos.

6.4. Medidas de protección

Los Estados deben facilitar medidas de protección y servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra cualquier tipo de violencia que se produzca en el seno familiar, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de su vida social, y evitar que esas acciones vuelvan a ocurrir, respetando y fortaleciendo su autonomía. Este tipo de medidas deben ser accesibles para todas las mujeres, independientemente de que la mujer tenga la condición de residente en el Estado y, especialmente, para aquellas mujeres más vulnerables o con mayor riesgo de sufrir actos de violencia, y deben evitar imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las víctimas (ONU Women, 2006).

Asimismo, los Estados deben adoptar y proporcionar recursos económicos suficientes, a través de las partidas presupuestarias que correspondan, para llevar a cabo todas las medidas de carácter institucional y formular las políticas de protección y prevención que resulten adecuadas.

Así, en primer lugar, se recomienda que se aprueben y apliquen medidas eficaces para proteger y ayudar a las mujeres denunciantes y a las personas que hayan sido testigo de la violencia por razón de género antes, durante y después de las acciones judiciales correspondientes, protegiendo su privacidad y su seguridad mediante los instrumentos

procesales oportunos, evaluando los riesgos y aplicando las medidas de protección que sean más eficaces, como, por ejemplo, la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo de la vivienda familiar, órdenes de protección, órdenes de alejamiento contra los presuntos autores, incluyendo, además, sanciones en caso de incumplimiento, y, además, teniendo en cuenta, en su caso, las necesidades concretas de sus hijas e hijos y otros familiares que estén a cargo de la mujer.

En segundo lugar, se debe asegurar el acceso a asistencia financiera, gratuita o de bajo coste, asistencia jurídica de gran calidad, servicios médicos, psicosociales y de orientación, educación, acceso a viviendas públicas o de precio reducido, servicios de atención y cuidado de niños, así como oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres víctimas y supervivientes y sus familiares.

En tercer lugar, se han prestar servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis seguros y adecuadamente equipados, centros de apoyo y de derivación de pacientes y centros de acogida adecuados para las mujeres, sus hijas e hijos y otros familiares, según las necesidades.

En cuarto lugar, se deben elaborar y difundir a través de diversos medios de comunicación información accesible dirigida a las mujeres, en especial a aquellas con discapacidad, analfabetas, que tienen un conocimiento nulo o limitado de los idiomas oficiales de un país o que sufren de discriminación múltiple, sobre los recursos jurídicos y sociales disponibles para las víctimas y supervivientes, incluidas las medidas de reparación a las que pueden acceder.

En quinto lugar, se recomienda el establecimiento de medidas especialmente rigurosas de protección para aquellas mujeres que se encuentran internadas en residencias, centros de asilo y refugio, o centros de detención o penitenciarios.

Finalmente, se establece la necesidad de controlar determinados elementos que pueden incrementar el riesgo de las mujeres a sufrir actos graves de violencia, como, por ejemplo, las armas de fuego o el ácido u otras sustancias utilizadas para atacar a las mujeres.

6.5. Medidas de prevención

Los Estados están obligados a formular y aplicar medidas eficaces con el fin de abordar y erradicar los estereotipos, los prejuicios, las costumbres o las prácticas que consienten o promueven la violencia por razón de género contra la mujer y sustentan la desigualdad estructural entre la mujer y el hombre. Para ello, y a la hora de elaborar esas medidas, se recomienda que se cuente con la participación activa de todas las partes interesadas, en especial de quienes representen a las organizaciones de mujeres.

Por otro lado, otra medida de prevención consiste en lograr que los Estados apliquen medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres y las niñas, con infraestructuras físicas adecuadas que incluyan iluminación en zonas urbanas y rurales y, en particular, en las escuelas y sus alrededores. En este sentido,

en los últimos años se ha trabajado muy intensamente en este aspecto, a través de la iniciativa “Ciudades seguras y espacios públicos seguros”, en marcha desde 2010.

6.5.1. Medidas educativas y formativas

La principal medida preventiva consiste en llevar a cabo acciones en el ámbito educativo, así como formar a profesionales, agentes y autoridades públicas en materia de igualdad de género.

Por lo que se refiere al ámbito educativo, se han de incorporar contenidos sobre la igualdad de género, con un enfoque basado en los derechos humanos, en los planes de estudios de todos los niveles de la enseñanza, desde la primera infancia, ya sean centros públicos o privados. El contenido debería centrarse en los papeles estereotipados asignados a cada género y promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación, en particular la masculinidad no violenta, además garantizar una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad.

Por otro lado, se recomienda desarrollar acciones formativas obligatorias y periódicas a determinados colectivos, como las legisladoras y los legisladores, los miembros del Poder judicial, abogadas y abogados, fuerzas y cuerpos de seguridad, funcionariado encargados de hacer cumplir la ley y de custodiar centros de detención y penitenciarios, profesionales del ámbito de la salud, personal docente y personal que se ocupa de prestar servicios sociales. Las acciones formativas tienen por objeto prevenir y combatir debidamente la violencia por razón de género contra la mujer y deben incluir, entre otras cuestiones, la forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia por razón de género contra la mujer y las respuestas inadecuadas a la misma; la dinámica de poder que caracteriza la violencia contra la pareja y las diversas situaciones en que las mujeres experimentan diversas formas de violencia por razón de género; la eliminación de los factores que conducen a su revictimización y debilitan su confianza en las instituciones y agentes estatales; y las normas y las instituciones tanto nacionales como internacionales sobre violencia de género, los derechos de las víctimas y supervivientes, y las responsabilidades en las que podría incurrir cada uno de estos colectivos en ese contexto.

6.5.2. Medidas de concienciación, información y visibilización

El SIDH considera esencial poner en marcha programas de concienciación que promuevan una comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial, proporcionen información sobre los recursos jurídicos disponibles contra ella, fomenten la denuncia de ese tipo de violencia y la intervención de toda persona que sea testigo de esos actos; aborden la estigmatización que sufren las víctimas y supervivientes de esa violencia; y erradiquen la creencia generalizada de que las mujeres son responsables de su propia seguridad y de la violencia que sufren, culpabilizándose así no solo a los agresores sino también a las propias víctimas.

Estos programas de concienciación deberían estar dirigidos a las mujeres y los hombres en todos los niveles de la sociedad, pero deberían ser obligatorios para determinados colectivos, como el personal docente, sanitario, de servicios sociales, las personas encargadas de hacer cumplir la ley y otros profesionales y organismos, en particular a nivel local, que son quienes participan más directamente en la adopción de medidas de

prevención y protección; los líderes tradicionales y religiosos; así como a los autores de cualquier forma de violencia por razón de género, a fin de prevenir su reincidencia.

Igualmente, el SIDH es muy contundente a la hora de establecer las medidas que deberían tomar los medios de comunicación para eliminar la discriminación contra la mujer, sobre todo cuando se divulga una imagen perjudicial y estereotipada de las mujeres en la publicidad, on line y en otros entornos digitales, así como la imagen, en ocasiones distorsionada, de las acciones que llevan a cabo determinados grupos de mujeres, como, por ejemplo, las defensoras de los derechos humanos o colectivos feministas. Entre las medidas propuestas destacan la necesidad de fijar una serie de directrices para dar una cobertura adecuada de los casos de violencia de género, permitir que las autoridades nacionales de derechos humanos puedan supervisar o examinar las denuncias a los medios de comunicación que difundan imágenes o contenidos que traten a las mujeres como objetos o las degraden o promuevan la masculinidad violenta; y promover la creación o el fortalecimiento de mecanismos de autorregulación en los medios de comunicación, con el objeto de eliminar los estereotipos de género relativos a las mujeres y los hombres o a grupos específicos de mujeres, y poder abordar adecuadamente la violencia por razón de género contra la mujer que se pueda producir a través de sus servicios y plataformas.

También se recomienda fomentar, mediante el uso de incentivos y modelos de responsabilidad empresarial u otros mecanismos, la participación del sector privado, en particular de las empresas y las multinacionales, en los esfuerzos por erradicar todas las formas de violencia de género y en el aumento de su responsabilidad por este tipo de violencia dentro del alcance de su acción, lo que debería comprender elaborar protocolos y procedimientos que hagan frente a todas las formas de violencia por razón de género que puedan producirse en el lugar de trabajo o que afecten a las trabajadoras, mediante procedimientos internos de denuncia eficaces y accesibles (ONU Women, 2019).

Por otro lado, y además de las medidas impuestas a los Estados, el SIDH lleva a cabo una intensa labor de concienciación sobre la violencia de género, a través de muy distintas iniciativas. Por ejemplo, destaca la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, cada 8 de marzo, del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, cada 25 de noviembre, del Día Internacional de Tolerancia Cero con la Mutilación Genital Femenina, cada 11 de febrero, o el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia Sexual en los Conflictos, cada 23 de junio; la iniciativa promovida por el Secretario General de Naciones Unidas en colaboración con ONU Mujeres denominada “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres: Di no”, que se está desarrollando principalmente a través de las redes sociales; y la iniciativa “actúa y pinta tu día de naranja”, en la que el día 25 de cada mes se realizan distintas actividades para generar conciencia y prevenir la violencia contra las mujeres, especialmente entre los niños y jóvenes y en las que el color naranja es el elemento unificador y visible de las mismas.

6.6. Medidas de coordinación, supervisión y recopilación de datos

De acuerdo con las recomendaciones fijadas por el SIDH, resulta esencial fomentar la cooperación entre todos los niveles y ramas del sistema de justicia y las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas y supervivientes de la violencia por

razón de género contra la mujer, teniendo en cuenta sus opiniones y conocimientos sobre la materia.

Igualmente, y con el fin de analizar y conocer la eficacia de las medidas que se hayan aprobado en materia de violencia de género, los Estados, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, y en especial, con las organizaciones de mujeres, deben llevar a cabo acciones de evaluación y supervisión. Para llevar a cabo esa labor de supervisión, se tendría que establecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre:

- El número de denuncias por violencia de género, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías.
- El número y tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias.
- El enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas.
- Información sobre las condenas impuestas a los autores y las reparaciones, en particular las indemnizaciones, concedidas a las víctimas y supervivientes.

Todos los datos deberían desglosarse según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como, por ejemplo, la edad de la víctima.

El análisis de estos datos debería permitir la identificación de errores en las medidas de protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención, que, en caso de ser necesario, deberían incluir la creación o la designación de observatorios para la recopilación de datos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como feminicidios, y los intentos de asesinato de mujeres. Hay que resaltar que la disponibilidad de estos datos estadísticos ha aumentado significativamente en los últimos años, y desde 1995 más de 100 países han aplicado esta recomendación.

En esa labor de supervisión también participa el SIDH, a través del Comité CEDAW, que se va a encargar de supervisar los informes periódicos que han de remitir los países y en los que debe constar la legislación vigente para proteger a la mujer de cualquier tipo de violencia, las medidas adoptadas para erradicar esa violencia, los servicios de apoyo a las mujeres que sufren acoso o malos tratos y los datos estadísticos sobre las víctimas y sobre la frecuencia con la que se produce cada tipo de violencia contra la mujer.

Igualmente, se deberán realizar encuestas, programas de investigación y estudios sobre la violencia de género, a fin de, entre otras cosas, evaluar la prevalencia de la violencia por razón de género contra la mujer y las creencias sociales o culturales que justifican esa violencia y la visión patriarcal de la sociedad.

6.7. Medidas de cooperación internacional

Finalmente, se recomienda que los Estados soliciten apoyo, cuando sea necesario, de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas,

la comunidad internacional y la sociedad civil, a fin de cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos mediante el diseño y la aplicación de todas las medidas necesarias para eliminar y combatir la violencia de género y, de ese modo, aumentar el apoyo y la cooperación internacionales para el intercambio de conocimientos sobre la materia.

Asimismo, se exige dar prioridad a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, en concreto, el Objetivo 5, para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y el Objetivo 16, con el fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, además de incorporar la perspectiva de género en todos los planes nacionales.

CAPÍTULO 3. EL CONVENIO DE ESTAMBUL

María Macías Jara.

Profesora Asociada de Derecho de Constitucional de la Universidad de Alcalá

1. LA VIOLENCIA DE GÉNERO A LA LUZ DEL CONVENIO DE ESTAMBUL

1.1. El alcance diferenciado del concepto de violencia de género

Entre las variadas iniciativas del Consejo de Europa, en torno a la preocupante escalada la violencia de género, en el seno de los países que lo integran se cuenta la adopción de la Recomendación (2002) sobre la protección de las mujeres contra la violencia², tras la que organiza una Campaña paneuropea sobre la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, que se desarrolló durante los años 2006 a 2008 (Carmona Cuenca, 2015, pp. 71-74).

Posteriormente, tras una serie de trabajos e informes se concluyó que la variedad de respuestas y regulaciones nacionales de los distintos Estados, propiciaba una cierta dispersión en la fiable protección de las víctimas. Por ello, se estableció, como objetivo prioritario, la necesidad ineludible de armonizar la normativa jurídica, pues resultaba inasumible que, dentro del propio escenario europeo, se dieran, no solo diferentes conceptos acerca de lo que se entendía por violencia de género y/o violencia doméstica, sino que se mantuvieran diferente regulaciones, según el Estado de que se tratara, y, en consecuencia, devinieran víctimas diferentes sujetos a los que se les aplica, por lo tanto, un ámbito distinto de protección.

Ello determinó que en el año 2008, reunidas las personas representantes de los Ministerios de Justicia de los diferentes Estados miembros, mostraran una decidida voluntad política de acometer la elaboración de un Convenio común, dotándose de un texto legislativo de amplio espectro, cuya finalidad fuera reforzar y armonizar, a partir de un contenido global, la regulación de los distintos aspectos de la cuestión, en orden a erradicar y prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

A tal fin, se constituyó el Comité *ad hoc* para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (CAHVIO), cuyo objetivo fue la elaboración del proyecto del Convenio, concluido en diciembre del año 2010 y adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011, quedando abierto a la firma de los diferentes Estados el 11 de mayo de 2011. En este aspecto, el art. 75.3, dispone su entrada en vigor “el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses a partir de la fecha en la que diez signatarios, al menos ocho de los cuales sean Estados

² Recomendación (2002) 5, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de abril de 2002 sobre la protección de las mujeres contra la violencia Recuperado el 6 de noviembre de 2019 de: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf

miembros del Consejo de Europa, hubieran expresado su consentimiento en quedar vinculados por el Convenio”³.

La adopción del Convenio de Estambul (en adelante, también, Convenio)⁴ supone que, por primera vez, en el ámbito europeo, exista un Tratado internacional de carácter vinculante en materia de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, para hacer frente a la que es considerada una grave violación de los derechos humanos. Este es un aspecto inicial de suma trascendencia, pues ningún otro Tratado de ámbito europeo había identificado y expresado textualmente que la violencia contra la mujer constituye un atentado a los derechos humanos.

Así, el Convenio de Estambul emula en este plano el contenido de la Convención de Belén do Pará de 1994, que fue el primer Tratado regional Interamericano, que recogió en su Preámbulo tal expresión, y el Protocolo de la Carta Africana de derechos del Hombre y de los Pueblos. En idéntico sentido, el Convenio de Estambul constata la necesidad de establecer un marco jurídico internacional de derechos humanos para afrontar de forma eficaz y estratégica cualquier clase de violencia contra la mujer, arraigada en la sociedad y perpetuado a través de una cultura de tolerancia y negación a la violencia contra las mujeres, cuya causa y consecuencia se encuentra en la desigualdad entre hombre y mujer.

1.2. Estructura y análisis del contenido del Convenio de Estambul

Desde un punto de vista formal, el Convenio de Estambul consta, estructuralmente, del Preámbulo, doce Capítulos y 81 artículos. Es de interés detenerse brevemente en el Preámbulo para destacar la condena explícita que incorpora al condenar “toda forma de violencia contra la mujer y de violencia doméstica” al tiempo que marcar una aspiración más ambiciosa, global y perdurable que reside en “crear una Europa libre de violencia contra la mujer y de violencia doméstica”.

Tras recordar los distintos Instrumentos jurídicos europeos e internacionales en los que se asienta el Convenio, se disponen ocho considerandos en los se reconoce que “la prevención de la violencia contra las mujeres habrá de promoverse desde la realización *de iure y de facto* de la igualdad entre mujeres y hombres”, ya que la violencia contra las mujeres es “una manifestación de desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre, provocando su dominación y discriminación y privándola de su plena emancipación”.

Asimismo, se reconoce que la naturaleza de la violencia contra las mujeres es estructural, lo que supone un importante avance, a mi juicio, pues representa el entendimiento en un Texto jurídico vinculante, de que la discriminación y la violencia contra las mujeres tiene su base en el género, cuestión que ha motivado la asunción de patrones sociales y estereotipos asignados en función de la pertenencia al género en los que “la violencia

³ Las Cortes Generales dieron la autorización preceptiva el 19 de febrero de 2014; en abril de ese mismo año se ratificó por parte del Estado español; en 12 de junio fue publicado en el BOE. Finalmente, el Convenio entró en vigor el 1 de agosto del pasado año, para los siguientes países: Albania, Andorra, Austria, Bosnia Herzegovina, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Malta, Mónaco, Montenegro, Polonia, Portugal Serbia, Suecia, Turquía.

⁴ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. EDL 2011/393212. Recuperado el 6 de noviembre de 2019 de: <https://rm.coe.int/1680462543>

contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres”.

Por ello, se hace un especial y preocupante reconocimiento, respecto de las mujeres y niñas expuestas a formas graves de violencia tales como el acoso sexual, la violación, el matrimonio forzoso, los crímenes cometidos en nombre del “honor” o las mutilaciones genitales, entre otras y se destacan las vulneraciones constantes de los derechos humanos, durante y después de los conflictos armados que afectan a la población civil, en particular, a mujeres y a niñas, expuestas a violencias sexuales generalizadas y a una exposición exponencial y desproporcionada al riesgo de sufrir violencia basada en el género, lo que elimina la posibilidad de tener una vida libre de violencia.

El tratamiento de la violencia de género de modo integral y multidisciplinar, junto al claro objetivo de la conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas - hombres y mujeres -, suponen uno de los logros del Convenio de Estambul. A fin de concretar esta meta, señala, en su art. 1, cinco objetivos:

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

Es destacable la extensión del ámbito de aplicación a “todas las formas de violencia, incluida la doméstica”. Considero muy importante el matiz que realiza el precepto al insistir, a continuación, que esta violencia “afecta a las mujeres de forma desproporcionada”. La relevancia reside en eliminar, desde un Texto normativo, la duda de que la violencia en el ámbito de las relaciones de pareja o de la familia, puedan ser de carácter bidireccional. El género, como categoría jurídica de análisis, no comprende la violencia ejercida indistintamente de hombre a mujer o de mujer a hombre. Por el contrario, se ha consolidado el término “género”, precisamente, para explicar que la violencia se ejerce mayoritaria y desproporcionadamente contra las mujeres, por serlo, por su mera pertenencia al género femenino. En este sentido, es interesante y, creo que muy oportuno, que el Convenio de Estambul hable específicamente de violencia contra la mujer, como sujeto de derechos.

Sin duda, otro de los logros del Convenio de Estambul, como instrumento normativo, es la inclusión de definiciones en el art. 3, que determinan y esclarecen a la ciudadanía y, particularmente, a los operadores socio-jurídicos y políticos de los Estados, qué ha de entenderse por violencia contra la mujer, violencia doméstica, género y violencia contra

la mujer por razón de género. El Convenio de Estambul, es pues, el primer Tratado que incorpora, expresamente, una definición de “género”, entendiendo por tal “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres”.

Se trata de una cuestión verdaderamente trascendente que, en otro plano, también había zanjado el Tribunal Constitucional español a propósito de la STC 59/2008, de 14 de mayo, al desestimar la cuestión de inconstitucionalidad contra los art.153.1º y 153.2º CP, a raíz de la decisión sobre la tutela penal reforzada y la agravante de discriminación por razón de género que se incorpora tras la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. El Tribunal Constitucional explicó a propósito del término “género”, que “(...). No es el sexo en sí de los sujetos activo y pasivo lo que el legislador toma en consideración con efectos agravatorios, sino -una vez más importa resaltarlo - el carácter especialmente lesivo de ciertos hechos a partir del ámbito relacional en el que se producen y del significado objetivo que adquieren como manifestación de una grave y arraigada desigualdad. La sanción no se impone por razón del sexo del sujeto activo ni de la víctima ni por razones vinculadas a su propia biología. Se trata de la sanción mayor de hechos más graves, que el legislador considera razonablemente que lo son por constituir una manifestación específicamente lesiva de violencia y de desigualdad” (FJ9 c)). El legislador no presume un mayor desvalor en la conducta descrita de los varones –los potenciales sujetos activos del delito en la interpretación del Auto de cuestionamiento– a través de la presunción de algún rasgo que aumente la antijuridicidad de la conducta o la culpabilidad de su agente. Lo que hace el legislador, y lo justifica razonablemente, es apreciar el mayor desvalor y mayor gravedad propios de las conductas descritas en relación con la que tipifica el apartado siguiente. No se trata de una presunción normativa de lesividad, sino de la constatación razonable de tal lesividad a partir de las características de la conducta descrita y, entre ellas, la de su significado objetivo como reproducción de un arraigado modelo agresivo de conducta contra la mujer por parte del varón en el ámbito de la pareja (FJ 10).

Sin duda es, en puntos como este, ejemplificado en el caso español, donde el amplio espectro que se predica del Convenio de Estambul, adquiere su pleno significado cuando se constata que la violencia contra la mujer es una “violación de derechos humanos” o en el contenido de la violencia doméstica se comprenden todos los actos de violencia - física, sexual, psicológica o económica - que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho, antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima”. En este punto el Convenio de Estambul amplía el ámbito de aplicación permitiendo la ausencia de convivencia o la situación de vínculo en el momento de la violencia.

Creo especialmente novedosa la incorporación en un Texto jurídico vinculante del concepto de “género”, al apreciar el Convenio que se entenderá por tal los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos, considerados propios de mujeres o de hombres.

Es conocida la aceptación del término “género”, fundamentalmente, a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, para identificar las desigualdades injustificadas y la discriminación contra las mujeres por su mera pertenencia al género femenino, lo que supone un estigma de infravaloración jurídico-

social⁵. En la actualidad, el manejo del término “género” para referirse a la discriminación contra la mujer es comúnmente aceptado entre la doctrina especializada pero no así en otros contextos socio-políticos y, en consecuencia, se sigue siendo necesario explicar que se entiende por género en el marco de la igualdad y la discriminación contra la mujer, por serlo.

Fue hacia los años setenta que se comenzó a realizar un uso específico del término género. Establecida la igualdad formal o jurídica de hombres y mujeres en ordenamientos occidentales, la preocupación se trasladó al plano de la realidad y las estructuras sociales que han pervivido durante siglos bajo la denominada figura del patriarcado o dominación masculina de las estructuras sociales. Esta necesidad de explicar que las desigualdades entre hombres y mujeres son más profundas, complejas y difíciles de eliminar que la mera distinción biológica entre sexos, lleva a replantearse la cuestión en otros términos y a motivar la aparición de la expresión “género” y de otras expresiones afines, como “igualdad de género” o “perspectiva de género o *gender mainstreaming* o, como prefiero, “principio feminista”. Todas ellas implican estrategias encaminadas a integrar sistemáticamente la dimensión del género de las personas en la elaboración de políticas, en todas las etapas de su aplicación que contribuyan a acrecentar la igualdad entre hombres y mujeres rompiendo con la asignación de roles tradicionalmente asignados al género femenino y masculino y estableciendo, de derecho y de hecho, una valoración por igual de cada uno de ellos.

Así, bien que el Convenio de Estambul admite la posibilidad de la existencia de otras víctimas de violencia doméstica, como niños o ancianos, alienta, sin embargo, a los Estados para que adopten las medidas que entiendan oportunas a fin de dar solución a estas situaciones, con especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género. Ello supone una clara inclusión de la perspectiva de género en el Convenio en la consideración de todas las acciones y políticas públicas trasladables a los Estados parte, según enuncia el art. 6 y que, posteriormente, el Convenio recoge como “Políticas integradas”, apelando al compromiso de los actores implicados y, asimismo, a la sociedad civil (art. 7) y habiendo antes conminado a los Estados parte, en el art. 4.2, a que procedan a la “derogación de todas las leyes y prácticas que discriminan a la mujer” y estableciendo, taxativamente, que las medidas adoptadas a este fin no se considerarán discriminatorias, incidiendo en la tradicional dicotomía entre igualdad jurídica e igualdad material.

De la misma manera que se ordena a los Estados la respuesta para la protección de sus víctimas, incluso, incluyendo sanciones en el caso en que proceda (art. 4.2), otro de los puntos clave de Convenio de Estambul es la prevención, a la que dedica el Capítulo III, a partir del art. 12, fundamentalmente enfocada a programas de sensibilización (art. 13), educación (art. 14), formación de profesionales (art. 15), intervención y tratamiento (art. 18). La visibilización del problema es una cuestión que va indisolublemente ligada a la tarea de recopilar datos (art. 11) a fin de que se constate la naturaleza pública y la implicación de la ciudadanía y los poderes públicos en la erradicación de la violencia.

⁵ Declaración de Pekín y la Plataforma para la Acción, recogidos en el Informe de la Resolución adoptada en la Conferencia de 17 de octubre de 1995. Documento A/CONF. 177/20 de 17 de octubre de 1995. Recuperado el 6 de noviembre de 2019 de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4654.pdf>

Posteriormente, el Capítulo IV, se dedica a la “Protección y apoyo”, destinados a las víctimas, particularmente en lo que se refiere a servicios de apoyo especializado, casas de acogida, o guardia telefónica de ayuda 24 horas, siete días a la semana para la violencia de género y las incluidas en el presente Convenio, con especial respuesta a la violencia sexual y a menores.

Por último, de especial interés pueden calificarse los Capítulos V a VIII, dedicados a Derecho material. Derecho procesal. Cooperación Internacional. Migración y asilo, destacándose el Convenio de Estambul en arbitrar una completa respuesta sancionadora que ordena tipificar determinadas conductas de violencia contra mujeres y niñas. Así, junto a la violencia física, psicológica o sexual, incluida la violación (arts. 33, 35 y 36), se ordena la tipificación del matrimonio forzado (art.37); la mutilación genital femenina (art.38) del aborto y la esterilización forzosos (art.39) y el acoso sexual (art.40). Varias de estas conductas exigirán la adecuación de las legislaciones y políticas públicas de los Estados parte para cumplimiento del compromiso adquirido.

Al respecto, en orden a la persecución y castigo, creo destacable, por novedoso, que en relación al proceso penal que se desarrolle como consecuencia de la comisión de delitos, el Convenio considera inaceptable que se invoque la cultura, la costumbre, la religión o el “honor”.

Al tiempo y derivado del carácter transnacional de algunas de las figuras penales que se ordena incluir en los Estados parte, como la mutilación genital o el matrimonio forzado, que conllevan desplazamientos transfronterizos, de niñas o adultos se disponen reglas especiales de competencia, que se detallan en el art.44.1 y que ordenan la adopción de medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para establecer su competencia con respecto a cualquiera de los delitos previstos en el presente Convenio, cuando la víctima del delito sea uno de sus nacionales o una persona con residencia habitual en su territorio.

En coherencia con lo anterior, se articula y exige a las Partes un mecanismo de cooperación internacional, y en concreto la asistencia judicial en materia penal a los siguientes fines de “prevenir, combatir y perseguir todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio; proteger y asistir a las víctimas; llevar a cabo investigaciones o procedimientos en relación con los delitos establecidos en virtud del presente Convenio y aplicar las sentencias civiles y penales pertinentes dictadas por las autoridades judiciales de las Partes, incluidas las órdenes de protección” (art. 62).

Asume e integra el Convenio el principio de diligencia debida de los Estados, desarrollado por la Jurisprudencia del Tribunal Europeo y de la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos, que determinará la obligación de aquéllos para prevenir, perseguir y sancionar, tales conductas, y en su caso, reparar el daño causado.

Se preceptúa la imposición de sanciones “efectivas, proporcionales y disuasivas” (art. 45), estableciéndose hasta nueve circunstancias agravantes de la responsabilidad en la comisión de un acto de violencia (art.46).

Por último, el Convenio de Estambul pone de manifiesto, en total coherencia con el contenido enunciado, que será aplicable "en tiempo de paz o de conflicto armado". Así, el Capítulo VII contempla una atención específica, en relación al estatuto de las mujeres

refugiadas, señalando que la violencia de género, las violaciones o la mutilación genital, sean reconocidas como forma de persecución, a tenor de la normativa del estatuto de los refugiados, a tenerse en cuenta a la hora de la concesión de aquél, así como la protección internacional que de ello se deriva, fundamentalmente, en lo que se refiere a asilo basado en género y no devolución (arts. 60 y 61).

Cabe apuntar, en cumplimiento ejemplificador de lo establecido, que el legislador español abordó una reforma del Código penal aprobada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, a fin de cumplir con los compromisos internacionales suscritos por España en lo relativo a la persecución de los delitos que atentan contra los derechos humanos. De este modo, se han llevado a cabo algunas modificaciones fundadas en el Convenio de Estambul, como la tipificación del matrimonio forzado, del delito de acoso, o la incorporación del “género”, como motivo de discriminación en la agravante 4.ª del art. 22 CP.

Pero restan otras reformas por acometer, pues también a la sociedad civil, que somos todos y todas, nos corresponde velar por que la seguridad, el apoyo y los derechos humanos de las víctimas, sean una prioridad.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRÁCTICA DEL CONVENIO DE ESTAMBUL

2.1. La aplicación del Convenio de Estambul por España

El Consejo de Europa es, como es sabido, la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 47 Estados miembros, 28 de los cuales son miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica es, hasta el momento, el Tratado internacional de mayor alcance para hacer frente a esta grave violación de los derechos humanos. El gran objetivo de tolerancia 0 hacia la violencia sobre las mujeres, representa un avance importante para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y entablar acciones judiciales contra los agresores, haciendo a los Estados responsables estructurales en caso de inactuación. La labor de sensibilización y el llamamiento a la sociedad civil para la contribución a la igualdad de mujeres y hombres es una pieza clave del Convenio en la erradicación de la violencia sobre las mujeres, pues ésta se explica en el profundo arraigo de la discriminación la desigualdad de género en la sociedad, perpetuada en una creciente y preocupante cultura de tolerancia y negación hacia esta realidad.

El Convenio brinda protección a todas las mujeres y niñas de cualquier origen, independientemente de su edad, raza, religión, origen social, condición de inmigrante u orientación sexual y, para ello, prevé la obligación de los Estados de asegurar que sus necesidades específicas se tengan en cuenta, criminalizando o sancionando la violencia doméstica, física, sexual, psicológica o económica; el acoso; la violencia sexual, incluida la violación; el acoso sexual; el matrimonio forzoso; la mutilación genital femenina, y el aborto y esterilización forzosos. De este modo, se insiste en que la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica no son asuntos de carácter privado, sino que, por el

contrario, son responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Con ello, se pretende resaltar la gravedad y los efectos particularmente traumáticos de los delitos contra las mujeres, por serlo, cometidos en el seno de la familia y en la relación de afectividad, pudiendo imponerse una condena más severa al agresor en los casos en que la víctima sea su cónyuge, su pareja o una persona integrante de la familia.

El Convenio establece un mecanismo de seguimiento con el fin de evaluar cómo se aplican sus disposiciones. Este mecanismo de seguimiento consta de dos pilares: el Grupo de Expertos independientes en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO) y el Comité de las Partes, un órgano político integrado por los representantes oficiales de los Estados Partes del Convenio. Sus conclusiones y recomendaciones ayudarán a asegurar el cumplimiento por parte de los Estados con las disposiciones estipuladas en el Convenio y a garantizar su eficacia a largo plazo.

En el caso de España, el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, fue publicado en el BOE, núm. 137, de 6 de junio de 2014. La ratificación por España del Convenio de Estambul exige extender el concepto de violencia de género que la Ley 1/2004 circunscribió a la pareja o expareja; no supeditar las medidas sociales y de seguridad a que la víctima presente denuncia judicial o testifique, y mejorar la colaboración internacional y entre las autoridades judiciales y fiscales, la policía y las administraciones estatal, autonómicas y locales, así como las ONGs, para proteger a todas las víctimas.

2.2. El Informe sombra al GREVIO-Convenio de Estambul

El Gobierno de España debió presentar, en febrero de 2019, el Informe oportuno de aplicación del Convenio de Estambul en el periodo 2014-2018, al GREVIO (Grupo de Expertas en la lucha contra la violencia contra la mujer) del Consejo de Europa⁶.

Tras otras experiencias en Informes sombra⁷ para el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁸, se constituye la Plataforma abierta para presentar un Informe Sombra al GREVIO, creada en abril de 2018 por la Plataforma CEDAW Sombra España, la Plataforma 7N contra las violencias machistas y otras 50 organizaciones feministas y sociales de distintos ámbitos. Partiendo de la experiencia tanto de los Informes Sombra al Comité CEDAW como de las movilizaciones feministas contra las violencias machistas, trabajando en 5 grupos de trabajo temáticos: Prevención, Protección Judicial, Atención y Apoyo

⁶ El GREVIO es el órgano especializado independiente que se encarga de velar por la aplicación por los Estados Parte del Convenio de Estambul, sobre la lucha y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Recuperado el 6 de noviembre de : <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

⁷ Los Informe "sombra" son una práctica con la que cuentan las organizaciones de la sociedad civil para informar a organismos internacionales (como el GREVIO del Consejo de Europa o el Comité CEDAW de Naciones Unidas) para que sea tenido en cuenta a la hora de evaluar la acción de un Estado miembro en la implementación de un convenio o tratado.

⁸ Aprobada por Naciones Unidas en 1979 y ratificada por 187 países, entre ellos España, en 1984. El Comité CEDAW es un órgano creado en 1982, compuesto por 23 expertos y expertas para supervisar la aplicación de las medidas nacionales y velar por el progreso de las mujeres en los Estados Parte de la Convención. Recuperado el 6 de noviembre de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Social, Violencia Sexual y otras e Internacional, así como las Plataformas autonómicas en las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña, Andalucía, Canarias, Castilla y León, Navarra, País Vasco y Madrid, entre otras, concluyen un suspenso para la aplicación efectiva del Convenio de Estambul en España.

Entre las principales críticas que emanan del documento, nuestro país no reconoce las violencias sexuales dentro del conjunto de políticas públicas, lo que, agrava los problemas en todos los ámbitos analizados y dificulta la solución. Se perciben importantes carencias en la prevención de la violencia en el ámbito sanitario. Parten de una educación para la igualdad inexistente, pues, al margen de las competencias de las Comunidades Autónomas, la actual Ley educativa (LOMCE) no obliga a educar para la igualdad y la erradicación de las violencias machistas. Se concluye sobre una desprotección de las víctimas de violencia sexual quedando la interpretación con perspectiva de género, en manos de las distintas sensibilidades y dudosa formación de los operadores y aplicadores jurídicos.

No se ha reconocido a las víctimas de violencia sexual como víctimas de violencia de género, dado que esta forma de violencia no tiene un reconocimiento como tal en la legislación española a nivel estatal, si bien algunas comunidades autónomas sí lo han incluido en sus legislaciones. Este hecho, afirman, restringen las medidas de apoyo a las víctimas a las contempladas por la ley de violencia de género de 2004, es decir para las violencias ejercidas en el ámbito de las parejas o exparejas. Esto supone que nuestro país incumple artículo 25 del Convenio de Estambul, que recoge con total claridad la obligación de tomar las medidas necesarias para crear "centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones y de violencias sexuales, apropiados, fácilmente accesibles y en número suficiente, para realizarles un reconocimiento médico y médico forense, y darles un apoyo vinculado al traumatismo y consejos", afirma el comunicado.

En el ámbito de la obligación de denuncia por parte de la víctima, no sólo las medidas de apoyo y protección están supeditadas al hecho de que la agresión se produzca en el ámbito de la pareja o expareja, sino que las organizaciones denuncian que "con carácter general, las medidas de apoyo y protección quedan supeditadas a la denuncia por parte de la víctima, lo cual es un claro incumplimiento del artículo 18.4 del Convenio", que afirma que: "La prestación de servicios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito".

Pero parece que el área que más incumplimientos del Convenio acumula es la protección judicial, a la que las organizaciones se refieren como "desprotección judicial". Las organizaciones critican que se trate de un sistema colapsado, sin perspectiva de género, que no contempla todas las formas de violencia y que supedita la acción a la denuncia por parte de la víctima. Algunos datos que ilustran esta situación se manifiestan, por ejemplo, en la concesión de las órdenes de protección. Además de que sólo se conceden a mujeres víctimas de violencia de pareja o ex pareja, o a víctimas de violencia doméstica, y no a las víctimas de otras formas de violencia recogidas en el Convenio, se producen unas tasas muy altas de denegación". En este sentido afirman que los juzgados especializados en violencia sobre la mujer denegaron una de cada dos solicitudes en 2014 y 2015 y una de cada tres en 2016 y 2017, con diferencias territoriales muy grandes.

Asimismo destacan la inexistencia de equipos psicosociales cualificados e independientes de los órganos judiciales, que permitan dar una adecuada protección a los menores, lo que supone un claro incumplimiento del artículo 26 del Convenio. Se denuncia en este aspecto

el caso Juana Rivas, como ejemplo de incumplimiento del Convenio, pues en lo que respecta al ámbito de la migración, el asilo y la protección internacional, existen carencias importantes en distintos aspectos, entre los que destaca la aplicación del convenio al regular la protección de víctimas de violencia de género cuyo agresor tenga distinta nacionalidad o país de residencia (artículo 44.1), al tiempo que se deja sin aplicación la regulación de la custodia y las visitas a los hijos e hijas (artículo 31). El caso de Juana Rivas es una muestra de esta circunstancia, ya que lleva dos años esperando que se tramite su denuncia por violencia de género, mientras que se le condena por sustracción internacional de menores, ignorando el contexto de violencia.

Según el Informe sombra, la situación internacional ha generado un claro incremento en las solicitudes de protección internacional en razón de género: por motivos de identidad sexual, por haber sido o ser víctimas de matrimonio forzado, víctimas de violencia sexual, mutilación genital o trata. Asimismo, cada vez se producen crecientes procesos de migración, en los que las mujeres son las personas más vulnerables.

No obstante, creo que estos Documentos y normas que introducen conceptos clarificadores para los operadores políticos, jurídicos y sociales, son de tremenda trascendencia en la consecución de la igualdad real de mujeres y hombres. Ciertamente, mientras que las mujeres no seamos consideradas sujetos políticos plenos libres e iguales, mientras no se aborde en las agendas públicas como asunto prioritario, vaciaremos de contenido tan relevantes instrumentos para continuar asistiendo a la concesión de derechos y relegando a una ciudadanía invisibilizada a la mitad de la Humanidad.

CAPÍTULO 4. LAS MEDIDAS LEGALES DE PROTECCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY DE CASTILLA-LA MANCHA

M^a Auxiliadora Díaz Velázquez.

Magistrada del Juzgado de Violencia sobre la Mujer nº 2 de Las Palmas de Gran Canaria.
Miembro del Grupo de Expertos del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial

1. PRELIMINAR

Después de lo observado en la primera parte del presente informe, hemos de añadir que el Partido Popular, en fecha de 13 de julio de 2018, presentó en el Congreso una proposición de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección Integral contra la Violencia de Género. En dicho texto, se pretende dar un nuevo concepto de violencia de género.

En relación con esta materia, debemos hacer mención a la Ley 4/2015, de 27 de abril de 2015, que regula el Estatuto jurídico de la víctima⁹, cuya finalidad es aglutinar en un solo texto legislativo el catálogo de derechos de la víctima, transponiendo las Directivas de la Unión Europea en esta materia y recogiendo la demanda de la sociedad española y europea a vivir en una sociedad libre de violencia. Debemos precisar que mientras el Convenio de Estambul se refiere a *mujeres* víctimas de la violencia de género, el Estatuto jurídico de la víctima extiende su protección a cualquier *víctima*, con independencia del género.

El "olvido" de las víctimas resulta inaceptable y se comienza a exigir por las sociedades un cambio en las políticas criminales a nivel mundial. Un ejemplo de ello lo tenemos en las normas antedichas.

2. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN LA LO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (LOPI)

2.1. La LOPI en el marco de la normativa europea

La protección de las víctimas ha sido un tema objeto de debate en el marco de la Unión Europea desde los años 80. Sería con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa firmado en 2007, cuando se aprobaría a nivel europeo un paquete de medidas legislativas sobre el estatuto de la víctima. El gran avance se materializó con la aprobación de la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la

⁹ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. BOE núm.101, de 28 abril de 2015.

víctima en el proceso penal.

En este sentido, la aparición en el escenario europeo del denominado Convenio de Estambul, supuso un gran avance en materia de protección de las víctimas de violencia de género. De los 47 miembros que conforman el Consejo de Europa, a día de hoy, sólo 34 Estados lo han ratificado. Esto ha dado lugar a que el 4 de marzo de 2016, la Comisión Europea haya propuesto al Consejo la firma por parte de la Unión Europea del Convenio de Estambul.

La Comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Vèra Jourová, en el año 2016, envió un mensaje claro:

“Las víctimas de la violencia contra las mujeres deben estar mejor protegidas en toda Europa. Una de cada tres mujeres de la Unión Europea ha sufrido violencia física o sexual o ambas. Estas cifras son inaceptables y van en contra de nuestros valores. La propuesta para que la UE ratifique el Convenio de Estambul es un paso adelante tanto en nuestra lucha contra la violencia como en la garantía de la igualdad de género. Para garantizar una aplicación coherente a todos los niveles, insto asimismo a los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio a que lo hagan sin demora”.

Ahora bien, la otra cuestión que se encuentra en debate es si el Convenio necesita, o no, transposición al ordenamiento interno para su completa efectividad y si es apropiado, o no, que sea la Unión Europea la que lo ratifique o lo deje a la voluntad de los Estados Parte. En relación a esta cuestión, considero que, al no tratarse de una Directiva sino de un convenio, de conformidad con el art. 96 de nuestra Constitución, desde el mismo momento de su publicación en el B.O.E. forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y por tanto, es directamente aplicable, sin necesidad de ningún tipo de transposición, más que la adaptación del Derecho interno a los preceptos del mismo.

En este sentido, la Ley de Protección Integral, así como el resto de normativa interna, debe adecuarse al Derecho de la Unión Europea, especialmente en todo aquello que crea un derecho entre particulares, tal y como apunta la sentencia del TJUE dictada en el caso Maria Pupino (STJUE de 16 de junio de 200, C-105/03) (Rodríguez-Medel Nieto, 2016)

Por último, la protección de las víctimas en el Convenio de Estambul se recoge en su artículo 5.2, cuando señala que:

"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”.

Especificándose en el art. 18.1 que "las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia", y al art. 18.5 "las Partes tomarán las medidas adecuadas para garantizar la protección consular u otra, y el apoyo a sus nacionales y a las demás víctimas que tengan derecho a esa protección conforme a las obligaciones derivadas del derecho internacional". En definitiva, este Convenio constituye un mecanismo jurídico trascendental para la efectiva protección de las víctimas de este tipo de violencia.

A continuación, vamos a diferenciar los mecanismos de protección para las mujeres víctimas de la violencia de aquellas otras medidas de protección a favor de los niños y las niñas expuestos/as a la violencia de género, todo ello al amparo del Convenio de Estambul.

El Convenio de Estambul recoge de forma expresa como medidas de protección de las víctimas de la violencia de género, las órdenes de protección (art. 53), cuando señala:

“1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las víctimas de todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio puedan beneficiarse de mandamientos u órdenes de protección adecuados. 2. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que los mandamientos u órdenes de protección mencionados en el apartado 1: - Ofrezcan una protección inmediata y no supongan una carga económica o administrativa excesiva para la víctima;- Tengan efecto por un periodo determinado o hasta su modificación o revocación; - En su caso, se dicten sin audiencia a la otra parte con efecto inmediato;- Puedan disponerse de forma independiente o acumulable a otros procedimientos judiciales; - Puedan introducirse en procesos judiciales subsiguientes”.

Dentro de este apartado debemos diferenciar la Orden de Protección contenida en la LOPI y la Orden de Protección Europea.

2.2. Orden de Protección en la LOPI (OP)

La LOPI se refiere en el art. 62 a las órdenes de protección, haciendo una remisión expresa al artículo 544 ter de la ley de Enjuiciamiento Criminal, a partir de ahora, LECRM.

Debemos comenzar diciendo que fue la ley 27/2003, de 31 de julio,¹⁰ reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, la que introdujo en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo instrumento encaminado a unificar los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de la violencia doméstica. Esta Ley nació antes de la LOPI, por lo que la denominación violencia de género todavía no había llegado a nuestro ordenamiento jurídico.

Se pretende así, según dice la Exposición de Motivos de la Ley 27/2003, conseguir a través de un proceso sencillo y rápido “una misma resolución judicial que incorpore conjuntamente tanto las medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil”, decantándose por atribuir la competencia para adoptar la orden de protección al Juez de Instrucción en funciones de guardia, ya que en ese momento no existía la LOPI.

Al año siguiente, con la creación de los juzgados de Violencia sobre la Mujer, se les atribuyó también dicha competencia, sólo en horas de audiencia, lo cual supuso un gran avance en materia de protección.

¹⁰ La Ley 27/2003, se publicó en el BOE número 183 de 1 de agosto de 2003, y conforme a su Disposición Final Única entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La Fiscalía General del Estado en la Circular 3/03, establece de forma expresa que:

“El auto concediendo la orden de protección atribuye a la víctima la condición o estatuto de persona protegida, extremo este que se erige en requisito para solicitar ante la Administración, en la forma y cumpliendo los requisitos que por esta se establezcan, determinadas medidas de naturaleza asistencial. Ahora bien, el juez no entra a la valoración de si la víctima es o no acreedora de determinadas prestaciones... sino que se limita a reseñar en el auto la condición de persona protegida por la orden, confiriendo así una suerte de título legitimador, en el modo y con los efectos que se establezcan por la legislación administrativa, para la obtención de ayudas y asistencias”.

El legislador español, consciente de la necesidad de adoptar medidas legislativas de protección a favor de las víctimas de este tipo de violencia, ha procedido a incorporar en nuestro ordenamiento interno las obligaciones establecidas en el Convenio de Estambul, lo que supuso la modificación de la LOPI, a través de la ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento civil, relativa al art. 20.1 sobre asistencia jurídica gratuita, y por la ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia relativa a los artículos 1.2, 61.2, 65 y 66, en relación con hijos e hijas menores de edad y menores sujetos/as a tutela o guarda y custodia de las víctimas de la violencia de género.

Otra de las modificaciones importantes afecta a las niñas y los niños expuestas/os a la violencia, a lo cual haremos mención en el apartado correspondiente.

2.2.1. Naturaleza jurídica

Según la LOPI:

"Una acción integral y coordinada que aúne tanto las medidas cautelares penales sobre el Expositor de motivos de la Ley 27/2003, lo que pretende el poder legislativo es crear agresor, esto es aquellas orientadas a impedir la realización de nuevos actos violentos, como las medidas protectoras de índole civil y social que eviten el desamparo y den respuesta a su situación especial de vulnerabilidad" y que en la misma resolución, se recojan "las medidas restrictivas de libertad de movimiento del agresor para impedir su aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la focalización del proceso matrimonial civil".

2.2.2. Supuestos

Será la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRM) la que recoja los presupuestos para la adopción de la orden de protección en el artículo 544 ter 1.

- La víctima debe ser alguna de las personas comprendidas en el art. 173-2 del Código Penal.
- Deben existir indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad.
- Debe acreditarse una situación objetivo de riesgo (*periculum in mora*).

a) *Competencia objetiva y territorial*

En cuanto a la competencia objetiva, debemos decir que los juzgados de violencia sobre la mujer serán competentes para la instrucción de los delitos contemplados en el art. 87 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Este tipo de juzgados especializados serán los competentes para el conocimiento de la adopción de las medidas de protección en horas de audiencia y fuera de las horas de audiencia la competencia le corresponde a los juzgados de Instrucción de Guardia.

Respecto a la competencia territorial, de conformidad con el art. 15 bis de la LECRM, el juzgado de violencia sobre la mujer del domicilio de la víctima en el momento de ocurrir los hechos será el competente para el conocimiento de la instrucción de los delitos competencia de este tipo de juzgados especializados.

b) Comparecencia

El art. 544.4 ter de la LECRM establece que el/la juez/a de guardia "convocará a una audiencia urgente a la víctima, o su representante legal, al/a la solicitante y al agresor, asistido, en su caso, de abogado. Asimismo, será convocado el Ministerio Fiscal".

Esta comparecencia es obligatoria y es necesario que concurran a la misma el Ministerio Fiscal, el letrado o letrada de la Administración de Justicia, el investigado y el letrado o letrada de la víctima. Si alguna de estas personas no comparece, no cabe resolver dicha petición, sin perjuicio de poder adoptar otro tipo de medidas, como la prevista en el art. 544 bis de la LECRM (prohibición de aproximación y comunicación con el agresor).

Se resolverá por el órgano jurisdiccional competente en plazo máximo de 72 h desde la petición. Esta comparecencia se puede celebrar de forma simultánea con la comparecencia del artículo 798 de la LECRM, en el marco de los juicios rápidos por delito y con la comparecencia de prisión del artículo 505 de la LECRM.

c) Medidas de protección penal en la OP

La medida penal más importante es la prohibición de aproximación y comunicación de la víctima con el agresor. La duración de esta medida será la que establezca el/la juez/a en su resolución judicial (auto).

Lo propio sería que esta medida se mantuviera hasta el dictado de la resolución firme, con el fin de evitar espacios de impunidad. Por tanto, dependerá de cada órgano jurisdiccional establecer un plazo concreto (1 mes, 6 meses, etc.) o supeditarlo a la finalización de la instancia, aunque la propia norma habla expresamente de que las órdenes de protección deben tener un plazo concreto de vigencia.

Otro requisito importante es que se debe hacer constar expresamente en el auto que resuelve la Orden de protección la distancia a la cual no puede aproximarse el investigado.

Este dato es de vital importancia, a los efectos de determinar si ha habido o no quebrantamiento y, en consecuencia, si puede derivarse responsabilidad penal por dicho incumplimiento. Lo mismo cabe decir respecto a la enunciación de los lugares a los cuales no puede aproximarse o medios por los que no puede comunicarse el investigado con la víctima.

Los recursos que pueden interponerse contra las medidas de carácter penal son el recurso

de reforma y/o recurso de apelación, a contar desde la notificación de la resolución. Este recurso será resuelto por la Sección Penal de la Audiencia Provincial, especializada en violencia de género.

d) Medidas civiles de protección en la OP

La asignación de competencias civiles a juzgados de la jurisdicción penal fue recibida con rechazo. De hecho, se levantaron voces desde algunos partidos políticos que criticaban la creación de este tipo de juzgados especializados, manifestando de forma pública que estos juzgados de violencia sobre la mujer habían nacido sin una tramitación serena y que eran fruto de una legislación alocada, llena de lagunas y carente de rigor jurídico. Se dijo que los juzgados de Violencia habían nacido muertos y viciados de origen.

Por el contrario, considero que uno de los grandes avances de la legislación española en materia de protección ha venido precisamente con la posibilidad de adoptar medidas civiles en el marco de un procedimiento penal y que ello sea competencia de los juzgados especializados en violencia sobre la mujer.

Uno de los grandes mitos de la violencia de género es creer que las mujeres interponen denuncias ante este tipo de juzgados para quedarse con la casa, las hijas e hijos, etc., cuando la realidad es totalmente diferente. Basta simplemente con mirar las estadísticas de los juzgados de violencia para poder observar, por ejemplo, en el juzgado al que pertenezco (Juzgado violencia sobre la mujer N° 2 de las Palmas de Gran Canaria) que en el año 2019, sólo se presentaron 75 demandas civiles, a pesar de haberse incoado 1.200 procedimientos penales¹¹.

En cuanto a las medidas civiles de protección, desde el punto de vista procesal cabe decir que sólo cabe adoptarlas cuando “no hubieren sido previamente acordadas por un órgano del orden jurisdiccional civil” (art. 544 ter 7 LECRM).

Las medidas civiles que pueden solicitarse en la orden de protección son las siguientes:

- 1º.- Atribución de la guarda y custodia de los hijos y las hijas menores de edad.
- 2º.- Establecimiento de un régimen de visitas, en su caso.
- 3º.- Atribución del domicilio familiar.
- 4º.- Establecimiento de una pensión de alimentos a favor de los hijos y las hijas menores de edad.
- 5º.- O cualquier otra disposición que se considere oportuna a fin de apartar a las/los menores de un peligro o de evitarles perjuicios.

La legitimación para pedir una OP le corresponde solo a la víctima o a su representante legal o al Ministerio Fiscal cuando existan hijos o hijas menores o incapaces.

¹¹ Las estadísticas de los procesos judiciales por violencia de género pueden consultarse en: <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Violencia-domestica-y-Violencia-de-genero/>

Por otra parte, las medidas de carácter civil contenidas en la orden de protección tendrán una vigencia temporal de 30 días. Si dentro de este plazo fuese incoado a instancia de la víctima o de su representante legal un proceso civil de familia ante los juzgados de violencia, las medidas adoptadas permanecerán en vigor durante los treinta días siguientes a la presentación de la demanda.

En este término las medidas deberán ser ratificadas, modificadas o dejadas sin efecto por el Juez que resulte competente.

Las medidas civiles acordadas al amparo de una OP no permiten interponer recurso alguno, ya que tales medidas tienen la misma naturaleza jurídica que las medidas cautelares contempladas en el art. 771 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2.2.3. Resolución

La OP debe resolverse el mismo día de la celebración de la comparecencia o a la mayor brevedad posible, con un máximo de 3 días desde la realización de ese acto procesal.

El auto resolviendo la OP debe ser notificado mediante testimonio íntegro a la víctima y a las administraciones públicas competentes para la adopción de las medidas de protección, sean estas de seguridad o de asistencia social, jurídica, sanitaria, psicológica o de cualquier otra índole, tal y como recoge el art. 544 ter.1. 8º de la LECRM. Esta resolución debe ser igualmente notificada al investigado y en ese mismo momento se le requerirá personalmente de las obligaciones contenidas en el mismo, con los apercibimientos legales, como es la posibilidad de incurrir en un delito de quebrantamiento de medida cautelar, de conformidad con el art. 468 del Código Penal.

Otra cuestión importante en materia de protección es lo establecido en el art. 69 de la LOPI, donde se dice expresamente que “Las medidas de este capítulo podrán mantenerse tras la sentencia definitiva y durante la tramitación de los eventuales recursos que correspondiesen. En este caso, deberá hacerse constar en la sentencia el mantenimiento de tales medidas”.

Esto supone que las medidas penales recogidas en la OP seguirán vigentes con independencia de los recursos que se puedan interponer contra las mismas. Esta norma es aplicable a todas las medidas contenidas expresamente en la LOPI diferentes de la Orden de protección, a las cuales haremos mención en los siguientes apartados, así como a las medidas cautelares al amparo de la LECRM como, por ejemplo, el art. 544 quinquies o 544 bis de dicha norma legal.

2.3. Otras medidas de protección contenidas en la LOPI

El Convenio de Estambul, en su artículo 31, bajo la rúbrica *Custodia, derecho de visita y seguridad*, obliga a los Estados Parte a “adoptar medidas legislativas u otras necesarias para que en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, se tengan en cuenta los incidentes de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio”, así como a establecer “medidas legislativas u otras necesarias para que el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños”.

El poder legislativo español, en el año 2004, incorporó las medidas de protección de las víctimas de violencia de género en el Título V, Capítulo IV, de la LOPI, bajo el título *Medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas*.

Esta materia fue objeto de modificación por Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia relativa a los artículos 1.2, 61.2, 65 y 66, en relación con hijos e hijas menores de edad y menores sujetos a tutela o guarda y custodia de las víctimas de la violencia de género.

El Capítulo V comienza con una declaración general al decir que “Las medidas de protección y seguridad previstas en el presente capítulo serán compatibles con cualesquiera de las medidas cautelares y de aseguramiento que se pueden adoptar en los procesos civiles y penales”.

Es importante que la Ley haya hecho esta precisión, ya que las medidas de protección a las víctimas de la violencia de género no sólo aparecen contempladas en dicha norma, sino también en la LECRM, tal y como apuntamos en el apartado anterior.

A continuación, en el mismo precepto, se recoge una novedad muy importante, ya que encomienda a los jueces y las juezas de violencia sobre la mujer la obligación de pronunciarse en todo caso, de oficio o a instancia de la víctima, de hijos e hijas, de las personas que convivan con aquélla o se hallen sujetas a su guarda o custodia, del Ministerio fiscal o de la Administración de la que dependan los servicios de atención de las víctimas o su acogida, sobre la pertinencia de la adopción de las medidas cautelares y de aseguramiento contempladas en este capítulo, especialmente sobre las recogidas en el art. 64, 65 y 66 determinando su plazo y su régimen de cumplimiento y, si procediera, las medidas complementarias a ellas que fueran precisas.

Este precepto supone un avance importante, ya que el órgano jurisdiccional puede adoptar medidas de protección a favor de los niños y las niñas expuestos/as a este tipo de violencia, así como a las mujeres víctimas, con independencia de que las partes o el Ministerio Fiscal lo hayan solicitado.

Las medidas contempladas en la LOPI vienen recogidas en los artículos 64, 65 y 66 de la LOPI.

2.3.1. De las medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones (art. 64 LOPI)

En el artículo 64.1 de la LOPI se establece que el juez o la jueza, podrá “ordenar la salida obligatoria del inculpado por violencia de género del domicilio en el que hubiera estado conviviendo o tenga su residencia la unidad familiar, así como la prohibición de volver al mismo”.

Esta cuestión ya la hemos estudiado antes y es una consecuencia de la prohibición de aproximación establecida en el art. 544 ter de la LECRM, ya que al investigado o inculpado en un procedimiento de violencia de género se le puede limitar su libertad ambulatoria como medida cautelar o como pena accesoria en un procedimiento principal.

En el apartado 2º de este precepto se recoge de forma expresa que

“El Juez, con carácter excepcional, podrá autorizar que la persona protegida concierte, con una agencia o sociedad pública allí donde la hubiere y que incluya entre sus actividades la del arrendamiento de viviendas, la permuta del uso atribuido de la vivienda familiar de la que sean copropietarios, por el uso de otra vivienda, durante el tiempo y en las condiciones que se determinen”.

En la legislación autonómica encontramos escasos supuestos donde se permite la posibilidad de realizar arrendamiento o permuta del uso atribuido de la vivienda familiar. Las CCAA que han recogido dicha posibilidad son Cantabria, Extremadura y Andalucía.

El resto del contenido del art. 64 LOPI se refiere expresamente a la posibilidad de que el órgano jurisdiccional pueda prohibir al investigado que se aproxime a la persona protegida, bien sea al lugar de trabajo, domicilio o cualquier otro donde se encuentre o frecuente. La resolución donde se ordena dicha prohibición debe ser muy detallada, ya que la falta de algún dato importante puede dar lugar a la absolución del investigado a pesar del acercamiento.

Por ello, es necesario que cuando se le requiera personalmente quede bien claro a qué lugares o zonas no puede acercarse, pues la falta de precisión o la falta de dicho requerimiento puede llevar a la impunidad de la conducta. Esto último es labor de letrados y letradas de la Administración de Justicia. Igualmente, se debe hacer constar en dicha resolución judicial la distancia mínima a la cual no debe acercarse el investigado. También se contempla la prohibición de comunicación con la víctima, para lo cual es también necesario hacer constar las formas de comunicación que están prohibidas.

Es práctica forense que en el auto donde se acuerdan dichas medidas se especifique que no puede comunicarse por cualquier medio, haciendo constar expresamente que nos referimos a medios verbales, fax, teléfono o redes sociales o cualquier otra vía telemática. Su no concreción podría dar lugar a la impunidad de la conducta.

Por último, dice este precepto que “las medidas a que se refieren los apartados anteriores podrán acordarse acumulada o separadamente”.

2.3.2. De las medidas de suspensión de la patria potestad o la custodia de menores, (art. 65 LOPI)

En el art. 65 LOPI se dispone lo siguiente:

“El Juez podrá suspender para el inculpado por violencia de género el ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, acogimiento, tutela, curatela o guarda de hecho, respecto de los menores que dependan de él. Si no acordara la suspensión, el Juez deberá pronunciarse en todo caso sobre la forma en la que se ejercerá la patria potestad y, en su caso, la guarda y custodia, el acogimiento, la tutela, la curatela o la guarda de hecho de los menores. Asimismo, adoptará las medidas necesarias para garantizar la seguridad, integridad y recuperación de los menores y de la mujer, y realizará un seguimiento periódico de su evolución”.

Esta medida consiste en pedir de forma cautelar la suspensión de la patria potestad o la custodia de niños y niñas expuestos/as a este tipo de violencia.

El art. 1 de la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género recogía por primera vez el concepto de violencia de género como

"Toda violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Esta violencia comprende todo acto de violencia física y psicológica,

incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad".

Ahora, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (disposición final tercera), viene a modificar el apartado 2 del referido art. 1: indicándose que "por esta Ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela o guarda y custodia, víctimas de esta violencia".

Las niñas y los niños expuestas/os a este tipo de violencia no son meros testigos de la violencia, sino que el solo hecho de vivir en un entorno de violencia, aunque no existan actos de violencia física sobre ellos, produce graves problemas en su desarrollo psicosocial. Esta violencia produce en los menores graves problemas de socialización, como el aislamiento, la inseguridad, la agresividad.

También experimentan síntomas depresivos como llanto, melancolía, tristeza, baja autoestima, miedos no específicos, presentimientos de que algo malo va a ocurrir, temor a la muerte, alteraciones del sueño y sistemas regresivos como la enuresis y retraso en el desarrollo del lenguaje.

En muchas ocasiones, los niños y las niñas intentan minimizar la violencia que están sufriendo, como una forma de protegerse del dolor que les causa.

Los maltratadores utilizan en numerosas ocasiones el régimen de visitas para controlar a sus parejas a través de sus hijas e hijos. Las víctimas de este tipo de violencia se desarrollan en estructuras familiares donde el hombre ejerce la autoridad y la madre le debe sumisión y obediencia. Estos tienden a tolerar, imitar o aprobar este tipo de comportamientos y consideran que la violencia que ven en sus casas es una forma apropiada para relacionarse en pareja.

Este tipo de medida, tal y como adelantamos anteriormente, podrá ser adoptada de oficio o a instancia de parte. De conformidad con el artículo 64 LOPI, estas medidas deberán resolverse mediante auto, con intervención del Ministerio Fiscal y respeto de los principios de contradicción, audiencia y defensa, lo que supone la necesidad de convocar a las partes a una comparecencia con asistencia de todas las partes de este procedimiento, a la mayor brevedad posible, ya que la norma no establece un plazo tal y como recoge la OP (72h).

Será la resolución judicial la que establezca el plazo de duración de la misma. Lo normal será establecer un plazo para que las partes acudan a la jurisdicción civil que, en el caso de asuntos de violencia de género, le corresponderá al mismo órgano jurisdiccional que lleva el asunto penal.

2.3.3. De la medida de suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con los y las menores (art. 66 LOPI)

Esta medida se encuentra recogida en el art. 66 LOPI y establece:

“El Juez podrá ordenar la suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación del inculcado por violencia de género respecto de los menores que dependan de él. Si no acordara la suspensión, el Juez deberá pronunciarse en todo

caso sobre la forma en que se ejercerá el régimen de estancia, relación o comunicación del inculcado por violencia de género respecto de los menores que dependan del mismo. Asimismo, adoptará las medidas necesarias para garantizar la seguridad, integridad y recuperación de los menores y de la mujer, y realizará un seguimiento periódico de su evolución. “

En relación con esta medida nos remitimos a lo expuesto en el apartado anterior.

2.3.4. De la medida de suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas (art. 67 LOPI)

Este artículo expresa: “El Juez podrá acordar, respecto de los inculcados en delitos relacionados con la violencia a que se refiere esta Ley, la suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas, con la obligación de depositarlas en los términos establecidos por la normativa vigente”.

Esta medida supone la prohibición de tenencia y porte de armas, como medida cautelar, por lo que durará el tiempo que establezca el juez o la jueza en su resolución o en su caso hasta dictado de resolución definitiva.

3. ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN (OEP)

Esta cuestión debería ser objeto de un estudio independiente, por lo que aquí solo haremos una pequeña introducción y estudiaremos las diferencias entre la OEP y el Convenio de Estambul.

En fecha de 13 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva 2011/99/UE, sobre orden europea de protección (DOEP), la cual se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 23/2014 de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, a partir de ahora, LRM. Su regulación específica viene recogida en el Título VI que comprende del artículo 130 a 142 LRM y se divide en tres capítulos: el primero se refiere a cuestiones generales, el segundo a la emisión y transmisión de las autoridades judiciales de la orden europea de protección y el tercero a la ejecución en España.

La DOEP no es la única norma europea encargada de la protección de las víctimas, también tenemos la Directiva 2012/29/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

El objetivo de la Orden Europea de Protección (OEP) supone facultar a una autoridad judicial competente, proteger a las mujeres víctimas de la violencia de género en otro Estado diferente al que la ha acordado contra actos delictivos que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual (art. 1 DOEP).

Resulta sorprendente que en el Convenio de Estambul no se haya hecho mención entre las medidas de protección a la OEP, cuando la cooperación transfronteriza en esta materia se realiza a través de este instrumento judicial.

Si bien es cierto que no es el único instrumento de protección para las mujeres víctimas de la violencia de género en el ámbito europeo, ya que existen otras medidas como la

prohibición de aproximación y comunicación entre el agresor y la víctima.

Me refiero a la Decisión Marco 2009/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional y a la Decisión Marco 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, instrumentos ambos traspuestos también a nuestro ordenamiento jurídico a través del Título V y Título IV respectivamente de la LRM.

3.1. Concepto

El art. 130 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, define a la OEP como:

“Una resolución en materia penal dictada por una autoridad judicial o equivalente de un Estado miembro en relación con una medida de protección que faculta a la autoridad competente de otro Estado miembro para adoptar las medidas oportunas a favor de las víctimas o posibles víctimas de delitos que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica, su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual, cuando se encuentren en su territorio”.

3.2. Diferencias entre la OEP y el Convenio de Estambul

Siguiendo a Rodríguez-Medel Nieto (2016), podemos establecer las siguientes diferencias:

En primer lugar, por lo que refiere a su naturaleza jurídica y ámbito geográfico, el Convenio de Estambul es un convenio internacional, que se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde el 1 de agosto de 2014. Actualmente, lo han ratificado 34 países de los 47 que conforman el Consejo de Europa. Su ámbito de aplicación se extiende a Albania, Andorra, Austria, Bélgica, Bosnia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Malta, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Polonia, Portugal, San Marino, Serbia, Eslovenia, España, Suecia y Turquía. Ha sido firmado también por Croacia, Chipre, Estonia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Rumanía, Eslovaquia, Suiza, Macedonia, Ucrania y Reino Unido. El compromiso de la firma es que los países adheridos adapten su legislación al marco que establece el Convenio de Estambul. Es una novedad lo referente a violencia sexual y el “marco del consentimiento” que debe realizarse de forma voluntaria.

En mayo de 2018, Suecia se unió a los países que como Reino Unido (Inglaterra, Gales, Escocia, Irlanda del Norte), Bélgica, Alemania, Islandia, Chipre, Irlanda y Luxemburgo ya han trasladado a sus legislaciones el Convenio de Estambul.

En España, tras la polémica por la sentencia de La Manada dictada en abril de 2018, también se ha abierto el debate sobre la necesidad de abordar cambios legales¹².

Por el contrario, la OEP no es un Convenio, sino una Directiva, un instrumento jurídico propio de la Unión Europea. Mientras que los Convenios son directamente aplicables

¹²https://es.wikipedia.org/wiki/Convenio_del_Consejo_de_Europa_sobre_prevencci3n_y_lucha_contra_la_violencia_contra_las_mujeres_y_la_violencia_dom3stica-

desde su publicación en el ordenamiento jurídico interno de cada país, la Directiva es un instrumento jurídico de resultado, lo que supone que serán los Estados los que determinen la forma de transposición al ordenamiento jurídico interno. Las directivas son una manifestación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales, recogido en el Tratado de Lisboa.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dedica el Título V íntegramente al espacio de libertad, seguridad y justicia¹³.

El artículo 67.3 y 4 de dicho Tratado recoge de forma expresa lo siguiente:

“3. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales. 4. La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil”.

Esto supone que la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales. De esta forma, prevé que sean los poderes legislativos quienes adopten medidas tendentes a establecer normas y procedimientos para garantizar este principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones penales en toda la Unión Europea.

Pero nos encontramos con la llamada “Europa a varias velocidades”, lo que supone que existen Estados excluidos del Título V como, por ejemplo, Irlanda y Reino Unido.

Respecto a la OEP, debemos decir que Reino Unido participó, mientras que Irlanda no lo hizo. Por otra parte, Dinamarca es de “exclusión permanente”, ya que no participará en las disposiciones del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

En segundo lugar, en cuanto al ámbito objetivo y subjetivo, el Convenio de Estambul y la OEP no coinciden en ninguno de ellos, ya que no se refieren a los mismos delitos ni a las mismas víctimas.

El Convenio de Estambul, de acuerdo con su art. 2, se refiere expresamente “a todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica”.

En el artículo 3 se define la “violencia contra la mujer”, la violencia doméstica y la violencia por razón de género. Entre ambos conceptos existen diferencias de interés. Así, entiende que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, entendiéndose como tales, cualquier acto de violencia basada en el género, que puedan implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada. Por “violencia doméstica” se entenderán “todos los actos de violencia física, sexual,

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal>.

psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima". Por último, define la violencia por razón de género, entendiéndose por tal cualquier acto de violencia sobre la mujer por el hecho de ser mujer o que les afecta de forma desproporcionada.

Por el contrario, la OEP se extiende a todo tipo de víctimas, no necesariamente a las víctimas de la violencia de género.

En cuanto a la competencia, según el artículo 131.1LRM, la competencia para la emisión de la orden de protección le corresponde a los Juzgados de Instrucción, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, los juzgados de lo Penal y Juzgados Centrales de lo Penal. Ello dependerá del delito que es objeto de instrucción o enjuiciamiento y que motiva que la víctima debe trasladarse a otro país de la Unión. La competencia para la ejecución de las Órdenes Europeas de Protección le corresponde, según el art. 131.2 LRM, a los/las Jueces o Juezas de Instrucción o a los/las Jueces o Juezas de Violencia sobre la Mujer, del lugar de comisión del hecho o del lugar del domicilio de la víctima.

4. NIÑAS Y NIÑOS EXPUESTAS/OS A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Sobre la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, hemos de decir que es una ley integral reformadora de leyes y aquí radica su enorme virtud. Una de las novedades más importantes viene constituida por la atribución de la competencia civil derivada de la penal.

Junto a los procedimientos comunes para la adopción de medidas provisionales, podrán adoptarse al amparo del artículo 544 ter LECRM las medidas civiles de la Orden de Protección. La propia LOPI también establece medidas de protección a favor de las mujeres y de sus hijos e hijas víctimas de este tipo de violencia, como por ejemplo la suspensión del ejercicio de la patria potestad y visitas, entre otro tipo de medidas.

Tras once años de aplicación de la LOPI, era necesario poner de manifiesto aquellos aspectos que debían ser mejorados. Entre ellos, nos encontrábamos con la necesidad de abordar el tema de los niños y las niñas que viven en un entorno donde está presente la violencia de género.

El hecho de vivir en ese clima de violencia, sin necesidad de sufrir agresiones físicas directas, los convierte en víctimas directas de este tipo de delitos y como tales tienen que ser atendidos y contemplados por el sistema de protección. En esa línea, nos encontramos con las modificaciones legislativas recientes en materia de protección de los niños y las niñas expuestos/as a la violencia.

A ello responde la LO 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; así como la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la anterior ley y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, que además de su respectiva normativa introducen relevantes modificaciones en la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal en lo atinente a la orden de protección.

Es en la Ley 8/2015 de 22 de julio donde se recoge la reforma de la LOPI en su artículo 1.2, considerando a los niños y las niñas víctimas directas de este tipo de delitos. La protección de los hijos y las hijas de las mujeres víctimas de violencia de género constituye uno de los ejes del Pacto de Estado que exige una respuesta más urgente.

En fecha de 3 de agosto de 2018, se dictó el RD ley 9/2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, dando cumplimiento a la medida 148 del Informe de la subcomisión del Congreso que propone, entre otras medidas de protección a estas/os menores, desvincular la intervención psicológica con menores expuestas/os a violencia de género del ejercicio de la patria potestad.

Poco a poco se va materializando la idea de que es necesaria una ley orgánica para la erradicación de la violencia contra la infancia y la adolescencia y estos cambios legislativos van en esta línea. A estas medidas de protección ya hemos hecho mención en los apartados anteriores, cuando estudiamos la OP y las medidas contempladas en la LOPI, arts. 64 al 68 de dicha norma especial, por lo que nos remitimos a la misma.

5. OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN NO CONTENIDAS EN LA LOPI

5.1. Artículo 48 del Código Penal

Este precepto se incorporó en nuestro ordenamiento jurídico en el año 2003, por tanto, antes de la entrada en vigor de la LOPI. En el apartado 2º de dicho precepto, se recoge de forma expresa lo siguiente:

“La prohibición de aproximarse a la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o tribunal, impide al penado acercarse a ellos, en cualquier lugar donde se encuentren, así como acercarse a su domicilio, a sus lugares de trabajo y a cualquier otro que sea frecuentado por ellos, quedando en suspenso, respecto de los hijos, el régimen de visitas, comunicación y estancia que, en su caso, se hubiere reconocido en sentencia civil hasta el total cumplimiento de esta pena”.

La Ley ha querido extender la protección a los niños y las niñas expuestos a la violencia, por encima de la resolución que haya podido dictarse en un procedimiento civil. Por tanto, si se impone como pena privativa de derechos la prohibición de aproximación o comunicación del penado con sus hijos o hijas, esto supone que las medidas civiles acordadas en el procedimiento civil decaen hasta el total cumplimiento de la condena.

En el apartado 3º se extiende esta protección también a los supuestos en que la condena alcanza a la prohibición de comunicación, a través de cualquier medio de comunicación o medio informático o telemático, contacto escrito, verbal o visual.

La jueza o el juez podrá acordar que el control de estas medidas se realice a través de medios electrónicos que lo permitan.

5.2. Artículo 544 quinquies de la LECRM

En la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras la incorporación al ordenamiento jurídico español de la ley 4/2015, del Estatuto jurídico de la Víctima, se establecen medidas de

protección de la víctima menor de edad o con discapacidad, cuando se investiga alguno de los delitos de los mencionados en el artículo 57 Código Penal,

“... homicidio, aborto, lesiones, contra la libertad, de torturas y contra la integridad moral, trata de seres humanos, contra la libertad e indemnidad sexuales, la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio, el honor, el patrimonio y el orden socioeconómico, atendiendo a la gravedad de los hechos o al peligro que el delincuente represente, podrán acordar en sus sentencias la imposición de una o varias de las prohibiciones contempladas en el artículo 48, por un tiempo que no excederá de diez años si el delito fuera grave, o de cinco si fuera menos grave”.

Según dicho precepto, tales medidas podrán consistir en: a) suspensión de la patria potestad de alguno de los/las progenitores, pudiendo fijar un régimen de visitas si fuera beneficioso para el/la menor o discapacitado/a; b) suspensión de la tutela, curatela, guarda o acogimiento; c) establecer un régimen de supervisión del ejercicio de la patria potestad, tutela o de cualquier función tutelar; d) suspender o modificar el régimen de estancia, relación o comunicación con el/la no conviviente u otro familiar que se encontrara en vigor.

Estas medidas son diferentes a las establecidas en el art. 544 ter de la LECRM, en cuanto a la temporalidad: las medidas del art. 544 quinquies se pueden extender *sine die*, mientras que las medidas civiles adoptadas en la orden de protección tienen una vigencia de 30 días hábiles, entendiéndose que estamos ante un plazo procesal. Esta reflexión tiene su apoyo en el apartado tercero de dicho precepto, que contempla su prolongación más allá del propio procedimiento penal, lo cual choca con el carácter cautelar de dicha medida pero, por otra parte, supone un margen de protección más amplio para las niñas y los niños expuestas/os a la violencia de género.

En la práctica forense, considero que es necesario que en el auto que acuerda dichas medidas se establezca un plazo para acudir a la jurisdicción civil, tal y como ocurre con la Orden de Protección.

Por último, este precepto dispone que cuando en el desarrollo del proceso se ponga de manifiesto la existencia de una situación de riesgo o posible desamparo de un/a menor y, en todo caso, cuando fueran adoptadas algunas de las medidas de las letras a) o b) del apartado anterior, es decir, la suspensión de la patria potestad o de la tutela o curatela, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia lo comunicará inmediatamente a la entidad pública competente que tenga legalmente encomendada la protección de los/las menores, así como al Ministerio Fiscal, a fin de que puedan adoptar las medidas de protección que resulten necesarias. A los mismos efectos se les notificará su alzamiento o cualquier otra modificación, así como la resolución a la que se refiere el apartado.

Este artículo supone la posibilidad de adoptar medidas de protección de carácter civil, inmediatamente que se inicie un procedimiento penal, sin tener que esperar a la resolución civil que dicte el juzgado de violencia sobre la mujer. La mejor solución para los/las afectados/as es instar la vía civil, para resolver definitivamente esta cuestión.

5.3. Medidas de Protección contenidas en el Pacto de Estado

El 3 de agosto de 2017 se publicó en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, el informe de la Comisión de Justicia, donde se incorporan más de 200 medidas para luchar

contra la violencia de género, lo que se conoce como Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Estas medidas estarán dotadas con 1.000 millones de euros para los primeros cinco años de su implantación. Este Pacto se ha alcanzado después de seis meses de trabajo y sesenta y seis comparecencias de expertos ante la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados.

Este Pacto se encuentra dividido en varios ejes de actuación:

- Coordinación y trabajo en red.
- Atención y protección de las víctimas.
- Prevención y Sensibilización.
- Formación.
- Propuestas normativas.
- Dotación presupuestaria.

En relación con el objeto de estudio de este trabajo, vamos a centrarnos en las medidas contenidas en dicho Pacto, muchas de las cuales suponen la aplicación del Convenio de Estambul.

Una de las novedades más importantes ha sido la ampliación del concepto de violencia de género conforme al Convenio de Estambul. Se recogió en dicho Pacto la necesidad de considerar la violencia de género como aquella violencia que se ejerce sobre la mujer por el hecho de ser mujer y que se produce no sólo en el ámbito íntimo, sino también entre particulares o por el Estado, tanto en el ámbito público como privado.

Según mi opinión, esto debe suponer un cambio en nuestra legislación, de tal manera que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer deberán ser competentes para conocer de todos los actos de violencia que se ejerza sobre la mujer por el hecho de ser mujer y diría aún más, extendiendo su competencia incluso fuera del ámbito penal, como, por ejemplo, en el ámbito contencioso administrativo o laboral.

Las medidas específicas de protección contempladas en el Pacto de Estado serían las siguientes¹⁴:

1. Mejorar la protección a las víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas. Esto se realizará potenciando y adecuando los recursos existentes, facilitando el acceso a los mismos de todas las mujeres, haciendo especial hincapié en los grupos más vulnerables, como las mujeres mayores, migrantes, mujeres con cualquier tipo de discapacidad, de minorías étnicas y mujeres que residen en el ámbito rural.

2. Se apuesta por involucrar al ámbito sanitario en la lucha contra la violencia. Esto se realizará convirtiendo los centros sanitarios en espacios de detección temprana, atención y derivación, implicándolos en los procesos de valoración. Para ello se reforzarán los protocolos existentes.

3. Se amplía la protección a las hijas y los hijos expuestas/os a la violencia. Se hace especial incidencia en las niñas y los niños huérfanos/os de la violencia de género, para

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php=BOE-A-2018-11135>.

quienes el sistema no ha contemplado medios de protección específicos, por lo que a día de hoy son invisibles a los ojos de nuestra sociedad.

Las medidas contempladas en el Pacto de Estado que se refieren a los niños y las niñas expuestos/as a la violencia son las siguientes, diferenciando los niños y las niñas huérfanos/as del resto de niños y niñas que sufren diariamente esta violencia.

a.- Niños y niñas huérfanos/as de la violencia de género. El Pacto de Estado es la única norma que ha tenido en cuenta a los niños y las niñas que, como consecuencia de la muerte de su madre, se encuentran solos/as y sin que el sistema se haya parado a pensar en las familias que los acogen, adoptando medidas específicas a tal fin.

La medida 141 del Congreso de los Diputados y 46 del Senado recoge expresamente que es necesario

“Garantizar una prestación a todos los huérfanos y las huérfanas por violencia de género a través del reconocimiento expreso (a efectos de la generación del derecho a la pensión de orfandad) de que la madre causante víctima de violencia de género sea considerada en alta o situación asimilada a la de alta; y aplicar un incremento de hasta el 70% de la base reguladora en el caso de que la madre sí cumpliera los requisitos mínimos de cotización, cuando los ingresos de la unidad familiar de convivencia se situaran por debajo del 75% del Salario Mínimo Interprofesional”.

Esta medida fue aprobada por el Congreso de los Diputados en febrero de 2019 y se materializó a través de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas y los hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. Esta reforma supone un incremento en la cuantía de la pensión de 140 € a 600 €, siempre que se trate de menores de 21 años, se encuentren en situación de orfandad absoluta y no reúnan los requisitos para obtener una pensión de orfandad. También será extensible en determinados casos, hasta los 25 años, cuando estén cursando estudios o no tengan ingresos. De una simple lectura de dicho precepto, parece ser que sólo los hijos y las hijas que tengan “orfandad absoluta” son quienes van a poder optar por dicha prestación, es decir, cuando el padre mata a la madre y éste se suicida o muere por cualquier causa. De todas formas, tal y como recoge la propia norma, habrá que esperar a su desarrollo reglamentario.

Desde mi punto de vista, considero que los hijos y las hijas víctimas de la violencia de género deberían tener una prestación económica, sin sujeción a ningún tipo de requisito, bastará ser huérfano/a de la violencia de género, ya que quien se va a encargar de esos niños y esas niñas van a tener que soportar cargas económicas respecto a esos/as menores. Dicha prestación no tiene por qué ser de orfandad, será el poder legislativo el que tendrá que darle contenido.

Una novedad importante de esta ley es el carácter retroactivo de la norma y la compatibilidad de esta prestación con cualquier otra renta de trabajo, así como con el reconocimiento de otra pensión de orfandad en cualquiera de los regímenes de Seguridad Social.

La medida 142 del Congreso y 46 del Senado apunta lo siguiente: “

“Establecer mecanismos que aseguren que las pensiones de orfandad que puedan corresponder a los hijos e hijas de víctimas de violencia de género, con el

incremento previsto en la Disposición Adicional Primera de la LO 1/2004, puedan ser disponibles de forma inmediata con las oportunas garantías para abonar los gastos a que deban hacer frente, sin perjuicio de lo que dispongan con posterioridad las resoluciones judiciales”.

Esta medida también se recoge en la Ley antedicha.

En la medida 154 del Congreso y 61 del Senado se dispone lo siguiente:

“Incorporar como personas beneficiarias del derecho de preferencia de acceso a vivienda protegida, a quienes asumen la patria potestad, tutela o acogimiento familiar permanente del menor huérfano, en los términos que se determine en la normativa aplicable, instrumentando adicionalmente las medidas de apoyo efectivo al cambio de vivienda o lugar de residencia que procedan, de acuerdo con el nivel de rentas de la unidad familiar acogedora”.

Esta materia es objeto de regulación por la normativa autonómica. La Ley castellano-manchega la recoge de forma expresa, en sus artículos 27, 28 y 29. En el artículo 27 de la Ley autonómica se reconoce el derecho de acceso preferente en la adjudicación de viviendas de iniciativa pública regional y viviendas de promoción pública. También se prevé, en el caso de que resultara necesario por precariedad económica, el establecimiento de ayudas económicas a favor de la mujer víctima de la violencia. Dicho precepto también señala el derecho a ayudas en materia de arrendamiento de viviendas y en la adjudicación de recursos habitacionales. En el resto de preceptos se recoge el derecho de adquisición preferente a las prestaciones de carácter económico, para cubrir necesidades de emergencia, gastos escolares y para arrendamiento de viviendas.

En la medida 155 del Congreso se recoge una disposición de gran trascendencia, ya que supone tener en cuenta a los familiares o terceras personas que se hacen cargo de los niños y las niñas huérfanos/as de la violencia. Hasta ahora eran los/las grandes olvidados/as del sistema, junto con los/las menores. Se incluyó esta medida a favor de los que ostenten la patria potestad de estos/as niños y niñas, a los efectos de desgravación del denominado mínimo personal y familiar y otros beneficios tributarios en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con exclusión del padre maltratador.

Otra medida importante es la establecida en el número 156 del Congreso y 235 del Senado. En ella se dispone la exención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otros impuestos sobre la renta a las ayudas y prestaciones que se perciban por razón de la violencia de género por los hijos y las hijas menores de edad.

b.- Niños y niñas expuestos/as a la violencia. En el Pacto de Estado se recogen medidas específicas para estas víctimas de la violencia y haremos mención a las más importantes:

En la medida 45 del Senado, se hace mención a la necesidad de “impulsar la aplicación práctica del reconocimiento de las y los menores como víctimas directas de la violencia de género. Mejorar la conexión entre la violencia contra las mujeres y la experiencia victimizadora de los hijos e hijas”.

A partir de la reforma operada en virtud de Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, se modificó el artículo 1.2 de la LOPI, con el fin de reconocer a los niños y las niñas expuestos/as a la violencia de género como víctimas “directas” del delito y no como meros testigos de los

hechos. Es un paso hacia delante, ya que se amplía su ámbito de protección. Esta consideración supuso la incorporación de nuevas medidas de protección a favor de éstos/as, que dio lugar a la modificación de los artículos 61.2, 65 y 66 de la LOPI, así como la incorporación en la LECRM de las medidas contempladas en el art. 544 quinquies.

Otra medida importante es la medida 53 del Senado. En ella se recoge el uso preceptivo de la video-grabación de las declaraciones de los/las menores para evitar la revictimización. En la práctica forense se nos recomienda esta medida, pero dependerá de cada órgano jurisdiccional adoptarla o no, de ahí la necesidad de formación específica en esta materia a todos los operadores jurídicos. El Estatuto Jurídico de la Víctima también recoge esta medida y habla de las “Cámaras Gessel”, como medio para evitar la victimización secundaria que sufren los menores.

Por último, la medida 148 del Congreso y 55 y 91 del Senado, propone

“Desvincular la intervención psicológica con menores expuestos a violencia de género del ejercicio de la patria potestad; en consecuencia, modificar el artículo 156 del Código Civil para que la atención y asistencia psicológica quede fuera del catálogo de actos que requieren una decisión común en el ejercicio de la patria potestad, cuando exista sentencia firme o hubiera una causa penal en curso por malos tratos o abusos sexuales”.

Esta medida es de gran trascendencia ya que, en la práctica, nos encontramos con el hecho de que la persona que ha causado mal a una mujer y a sus hijos e hijas, tenga que prestar su consentimiento para que los y las menores reciban asistencia psicológica. Esta medida se encuentra actualmente contemplada en el RD Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas Urgentes para el Desarrollo del pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Dicho precepto tras la reforma queda con el siguiente contenido:

“Dictada una sentencia condenatoria y mientras no se extinga la responsabilidad penal o iniciado un procedimiento penal contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, bastará el consentimiento de éste para la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad, debiendo el primero ser informado previamente. Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de éstos.»

4. Prohibición del uso de las redes sociales durante largo tiempo, cuando se usen tales medios para causar daño a las víctimas. Esta medida es novedosa y muy acertada. La juventud se encuentra especialmente expuesta a este tipo de violencia. La centralidad de estas tecnologías supone una puerta de entrada para delitos que, en mayor o menor medida, afectan a nuestra intimidad. Entre ellos tenemos el ciberacoso, crear un perfil falso, usurpar la identidad de la víctima, distribución de imágenes comprometidas de contenido sexual, real o trucada, divulgar por internet grabaciones con móviles etc. (medida 118 del Congreso y 248 del Senado).

Este tipo de actos debe tener una respuesta penal inmediata y debe establecerse la posibilidad de establecer medidas cautelares para hacer desaparecer de inmediato este tipo de actos de las redes sociales cuando sea posible, ya que muchas veces es imposible.

Para ello es necesario contar con la colaboración de las entidades prestadoras de servicios de internet para que desde que se denuncie un hecho de este tipo, estas puedan bloquear a los que realizan este tipo de actos.

5. Extender la pena accesoria de privación de tenencia y porte de armas no sólo al delito de lesiones como hasta ahora, sino también a las coacciones o amenazas. Esta circunstancia no se encuentra prevista para este tipo de delitos en su modalidad más grave como, por ejemplo, en el art. 169 del C.P (amenazas graves), el artículo 172 bis y 172 ter del mismo texto legal. Esta es una medida adecuada para la protección de las víctimas, ya que no es comprensible que para las amenazas leves o coacciones leves, se prevea esta pena, pero para las modalidades más graves no (medida 79 del Congreso y 211 del Senado).

6. Utilizar la medida de libertad vigilada sobre el maltratador en los momentos en que la víctima se encuentra más desprotegida, como cuando se dicta sentencia condenatoria y aún no se ha ejecutado dicha sentencia, y el agresor ya ha cumplido la pena de alejamiento durante el proceso (medida N° 97 del Congreso).

7. Introducir en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal un listado no cerrado de criterios de referencia de la situación objeto de riesgo, para impedir que disminuyan las órdenes de protección. Esta medida ha sido bastante cuestionada, ya que podría haber injerencia en la función jurisdiccional, a la hora de interpretar las normas. De todas formas, considero que sería de gran utilidad objetivar situaciones que pueden suponer un riesgo para la víctima, la cual deberá ser valorada por la jueza o el juez en cada caso concreto (medida 101 del Congreso)

8. La suspensión del régimen de visitas, como pena accesoria, con carácter imperativo. En la medida 145 del Congreso y 49 del Senado se recoge la medida de imponer el carácter imperativo de la suspensión del régimen de visitas en todos los casos en los que el niño o la niña 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. Todavía nuestra sociedad es bastante tolerante con este tipo de situaciones y sigue considerando que un maltratador es “un buen padre”. Y nada más lejos de la realidad. Quien es capaz de atentar contra la integridad física o psicológica de una mujer, considero que es totalmente capaz de atentar contra sus hijos o hijas.

9. Prohibir las visitas de los menores al padre en prisión condenado por violencia de género (medida 146 del Congreso y 49 del Senado).

10. Estudiar las modificaciones legislativas necesarias para otorgar protección a las víctimas que se hallen incursas en situaciones de sustracción internacional de menores, cuyo origen sea una situación de violencia de género (medida 153 Congreso y 50 del Senado). Un ejemplo claro lo tenemos en el caso de Juana Rivas.

6. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA LEY 4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA

6.1. En general

Recordando lo que se dijo anteriormente, la Ley castellano-manchega, al igual que la LOPI, ofrece un enfoque integral para luchar contra la violencia de género en el ámbito de la pareja o ex pareja (aunque, como veremos más adelante, no se limita a este ámbito). Dicha norma autonómica, al igual que recoge la normativa nacional e internacional, considera que la causa u origen de este tipo de violencia, no es otro sino la discriminación que históricamente han venido sufriendo las mujeres desde siempre, por el hecho de ser mujer.

Esta norma viene a sustituir a la ley 5/2001 de 17 de mayo de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas y supone un paso adelante en la lucha contra la violencia de género, ya que amplía el marco de protección a las otras formas de violencia contra la mujer (no solamente la proveniente de la pareja o expareja). Así da contenido a la normativa internacional, haciendo especial hincapié en el Convenio de Estambul, el Estatuto Jurídico de la Víctima, el Pacto de Estado y la normativa internacional relacionada con esta materia.

Esta norma autonómica incorpora importantes novedades con respecto a la legislación estatal y al Convenio de Estambul (puede verse el cuadro incluido como Anexo a este Informe). Considera que el acceso a los recursos de asistencia integral para las mujeres, hijos e hijas expuestas/os a la violencia de género no se condiciona a la adopción de una OP o a una sentencia condenatoria, ya que también es título habilitante el informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha. Por lo que no se condiciona el acceso a los recursos asistenciales a la interposición de una denuncia.

6.2. Protección y atención a víctimas de violencia de género

Esta norma autonómica supone un gran avance en la lucha contra la violencia de género y ello porque incorpora varias medidas del Pacto de Estado y, en consonancia, medidas recogidas en el Convenio de Estambul.

Será en el Título III de dicha norma donde se recogen las medidas de protección y atención a las víctimas de violencia de género. Este Título se encuentra dividido en 3 capítulos. Lo primero que se debe decir es que el contenido de dicho Título, a pesar de que se denomine medidas de protección y atención a las víctimas de la violencia de género, desde mi punto de vista, no se refiere a medidas de protección como tal, sino a medidas de sensibilización, prevención y derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, tal y como se estructura en la propia LOPI en el Título I y II de dicha ley especial. A pesar de esto, procederemos a realizar dicho estudio:

6.2.1. Capítulo I: Recuperación de mujeres víctimas y sus hijas e hijos menores

En el capítulo I, denominado “Recuperación de mujeres víctimas y sus hijas e hijos menores” (art. 20 al 26) se incorporan una serie de medidas específicas. Entre ellas se dice que las mujeres víctimas de este tipo de violencia tienen derecho a recibir una atención integral encaminada a su completa recuperación y autonomía, lo que supone que tendrá como mínimo derecho a la asesoramiento jurídico y psicológico (art. 20 Ley castellano-manchega).

En el Convenio de Estambul, en el artículo 20, se exige a las Partes adoptar medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que víctimas tengan acceso a servicios que faciliten su restablecimiento.

“Estas medidas deberían incluir, en caso necesario, servicios como el asesoramiento jurídico y psicológico, la asistencia financiera, los servicios de alojamiento, la educación, la formación y la asistencia en materia de búsqueda de empleo. Por lo tanto, la norma autonómica ha dado contenido a dicho precepto”.

En el artículo 21 de la Ley autonómica se reconoce el derecho de información de las mujeres víctimas de la violencia de género, en relación con los recursos de asistencia e intervención diseñados a tal efecto, garantizando en todo caso la confidencialidad y privacidad por parte de los profesionales que desarrollen tal intervención.

Este derecho se encuentra recogido en el artículo 19 del Convenio de Estambul, donde se dispone lo siguiente: “Las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para que las víctimas reciban una información adecuada y en el momento oportuno sobre los servicios de apoyo y las medidas legales disponibles en una lengua que comprendan”.

En el artículo 22 de la Ley castellano-manchega se recoge el derecho de asistencia letrada, con carácter previo a la interposición de la denuncia, así como la dirección letrada y defensa en juicios. Este derecho se extiende más allá del procedimiento judicial, ya que alcanza también a la fase de ejecución.

Esta asistencia letrada deberá ser prestada por profesionales con especialización en violencia de género, abarcando incluso los supuestos no contemplados en la legislación nacional. Será también en el art. 20 del Convenio de Estambul donde se hace referencia a esta medida.

En relación con este tema, el RD Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas Urgentes para el Desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género modifica el art. 20 de la LOPI, en el sentido de que los Colegios de Abogados y Abogadas deberán adoptar medidas encaminadas a la designación urgente de letrado/a en los asuntos de violencia de género. En el mismo sentido se expresa respecto a la designación de procurador/a, cuando la víctima se persona como acusación particular. Lo novedoso es que se habilita al abogado/a para la representación procesal de la víctima hasta la designación de procurador/a, en tanto la víctima no se persone como acusación particular. Por último, se dice en dicho precepto que las víctimas de violencia de género podrán personarse como acusación particular en cualquier momento del procedimiento, si bien ello no permitirá retrotraer ni reiterar las actuaciones ya practicadas antes de su personación, ni podrá suponer una merma del derecho de defensa del acusado. Pero esta protección solo abarca a la violencia en el ámbito de la pareja o expareja.

Por el contrario, la norma autonómica extiende este derecho, no solo a las víctimas de la violencia íntima (pareja o ex pareja), sino que parece extenderse al resto de formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, como la trata de seres humanos, los delitos contra la libertad sexual, matrimonios forzados, acoso sexual y por razón de sexo, mutilación genital y cualquier acto violento proveniente de particulares e incluso del propio Estado en sus distintas manifestaciones, lo que supone un gran avance en esta materia.

En el artículo 23 de la norma autonómica se hace mención a la red de recursos para víctimas de violencia de género. Este precepto tiene su fundamento en el antedicho art. 20 del Convenio de Estambul y en el artículo 23, del mismo cuerpo legal, donde se dispone que “las Partes adoptarán medidas legislativas u otras necesarias para permitir la creación de casas de acogida apropiadas, fácilmente accesibles y en número suficiente, para ofrecer alojamiento seguro a las víctimas, en particular las mujeres y sus hijos, y para ayudarlas de manera eficaz”.

En la norma autonómica se hace mención a una novedad importante, como son los alojamientos de larga estancia y otros de acogida urgente, dependiendo de las necesidades de las mujeres y de sus hijos e hijas víctimas de este tipo de violencia, así como el acceso a viviendas tuteladas que se ofrezcan con carácter temporal a víctimas de violencia de género que han finalizado su proyecto de intervención en los recursos de acogida para que puedan vivir de forma independiente. Esto supone ampliar la protección más allá de la LOPI, ya que su ámbito de protección, como dijimos anteriormente, parece extenderse fuera del ámbito de la pareja o expareja.

En el artículo 24 se hace mención expresa a la atención específica a hijos e hijas menores y otros/as familiares. Entre las medidas que incorpora dicho precepto nos encontramos con el derecho de asistencia psicológica especializada adaptada a las necesidades de los y las menores. Este derecho aparece recogido en el Convenio de Estambul en el artículo 20.

En el apartado 2.º del artículo 24 de la Ley autonómica se incorpora una novedad muy importante. Por fin se recoge de forma expresa una medida a favor de los huérfanos y las huérfanas de la violencia de género. Dicha medida supone la prestación de asistencia psicológica y jurídica a familiares hasta el segundo grado. Esta cuestión es de vital importancia, ya que los familiares que se hacen cargo de los niños y las niñas huérfanos/as de la violencia no cuentan con medidas específicas para llevar bien esta nueva situación que se les presenta. El Pacto de Estado, tal y como dijimos anteriormente, recoge un paquete de medidas concretas, a las cuales ya hemos hecho referencia.

El artículo 25 de la referida norma se refiere a la escolarización inmediata en casos de violencia de género, para lo cual la Administración asignará criterios de acceso preferente a plazas de educación infantil primer ciclo en función de la ratio de cada centro.

En el artículo 14 del Convenio de Estambul no se hace una mención expresa del contenido de dicho artículo, pero se obliga a los Estados parte a que emprendan acciones necesarias para incluir en los programas de estudios oficiales y a todos los niveles de enseñanza material didáctico sobre temas como la igualdad entre mujeres y hombres, papeles no estereotipados de los géneros, el respeto mutuo, la solución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales, la violencia contra la mujer por razones de género y el derecho a la integridad personal, adaptado a la fase de desarrollo de los/las alumnos/as.

Será el Pacto de Estado el que establezca un eje específico en materia de educación (arts. 1 al 22) pero tampoco recoge la medida incorporada en la Ley autonómica, por lo que de nuevo esta Ley es innovadora y un referente en esta materia.

En el artículo 26 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, se regula el derecho a la atención sanitaria. En dicho precepto se dispone que deberán establecerse medidas específicas “para la detección de situaciones de violencia de género a mujeres e hijas e hijos menores

que convivan en el mismo domicilio, con especial atención a los colectivos más vulnerables”.

Dicho precepto tiene su encaje en la medida número 132-133 del Congreso y 86 y 94 del Senado. El Convenio de Estambul, en su artículo 18, recoge la obligación general de protección de las víctimas de la violencia de género, solicitando a las Partes que adopten medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que se adopten mecanismos adecuados para llevar a cabo una cooperación eficaz entre el ámbito judicial y las Administraciones públicas encargadas de la protección de las mismas.

En este sentido, debemos decir que es muy importante implementar esta medida en todas las Comunidades Autónomas, tal y como lo ha hecho la legislación castellano-manchega, porque en muchas ocasiones es el ámbito sanitario el primero que tiene contacto con la violencia de género. Es más fácil que una mujer cuente los hechos que está sufriendo a su médico o médica de cabecera, con el/la cual se suele tener una cierta complicidad, que a un juez o una jueza, porque el sistema impone mucho más. Por tanto, la detección precoz es muy importante y es necesario fomentar protocolos de actuación en tal sentido, con el fin de poder detectar de una forma más temprana este tipo de violencia que se encuentra muchas veces escondida en el ámbito privado.

También se dice en la norma autonómica que deberá realizarse una “intervención específica con mujeres que padezcan además problemas de salud mental, dependencia de sustancias adictivas u otra patología, en atención a su doble vulnerabilidad”.

Estas medidas, también se encuentran recogidas en el Pacto de Estado, concretamente en los números 135 a 138 del Congreso y en el Senado en los números 106, 115, 116, 117, 118, 119, 135, 137 y 143.

6.2.2. Capítulo II: Fomento de la autonomía personal y social

El Capítulo II de la Ley de Castilla la Mancha se refiere al fomento de la autonomía personal y social de las víctimas de violencia de género. Recoge en su artículo 27 un derecho preferente de las mujeres víctimas para que se le adjudique una vivienda de iniciativa pública regional y viviendas de promoción pública. También se extiende esta preferencia a las mujeres víctimas de violencia de género con discapacidad, en caso de precariedad económica. Una novedad muy importante y novedosa es que este derecho preferente se extiende a los que tienen la guarda de los/las huérfanos/as víctimas de la violencia de género. Esta iniciativa muy importante, ya que son los grandes olvidados del sistema.

Por el contrario, en dicha Comunidad Autónoma sí se establecen medidas para que las mujeres víctimas de la violencia de género accedan a las ayudas en materia de arrendamiento de viviendas y en la adjudicación de recursos habitacionales de titularidad de la Junta.

En el art. 28 se recoge que el Gobierno de Castilla-La Mancha adoptará medidas para procurar la empleabilidad y conciliación personal, familiar y laboral de las mujeres víctimas de la violencia, promoviendo servicios de información, asesoramiento y orientación laboral que faciliten itinerarios de inserción personalizados; así como, programas de formación que faciliten la inserción profesional con compromiso de contratación y programas que fomenten el autoempleo o trabajo asociado a través de cooperativas laborales o agrícolas, adaptadas al medio rural.

Por último, hacen mención a programas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral con especial atención a las mujeres víctimas de la violencia en el mundo rural. Esta medida viene recogida en el Pacto de Estado en el número 30, 130 del Congreso y 124, 125, 126, 128 y 129 del Senado.

Es muy importante dicha medida, ya que las mujeres víctimas de la violencia de género en el ámbito rural son mucho más vulnerables que el resto de víctimas, pues cuentan con menos recursos para poder afrontar este grave problema social. El 73% de las mujeres asesinadas en España el año pasado vivían en poblaciones inferiores a los/las 100.000 habitantes. Otro problema añadido es que estas mujeres tienen más miedo a denunciar y los vecinos y las vecinas en muchas ocasiones siguen considerando que es un tema privado y no público, por lo que no testifican a favor de éstas, debido a la cercanía entre los/las habitantes y el temor al maltratador.

Por último el artículo 29 se refiere a las ayudas económicas a las mujeres víctimas de este tipo de violencia. Las medidas contempladas en dicha norma constituyen ayudas directas consistentes en un pago único a las mujeres que sufran lesiones, secuelas o daños psicológicos como consecuencia de la violencia. Esta protección se extiende a familiares en situación de dependencia que convivan en el mismo domicilio cuando sucede la muerte de la mujer víctima. También se contemplan ayudas a los hijos e hijas huérfanos/as de la violencia y, por último, ayudas para facilitar el desarrollo de inserción y autonomía de la mujer.

El Pacto de Estado se refiere a las ayudas económicas en el número 194, 126 del Congreso y 179 del Senado. En este caso, el Pacto se refiere a la necesidad de informar a las víctimas de las ayudas existentes y del procedimiento para la solicitud de las mismas. En definitiva, esta norma supone un gran avance en la lucha contra la violencia de género. Es una norma innovadora ya que el marco de protección no se circunscribe a la violencia íntima, sino a todas las formas de violencia sobre la mujer, de conformidad con lo que dispone el Convenio de Estambul.

7. PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LOPI PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EL 13 DE JULIO DE 2018

Llegando a este punto, quedaría por determinar de qué manera se implementa el Convenio de Estambul en la normativa interna. En este sentido se expresa la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOPI, presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 13 de julio de 2018¹⁵, en la que se pretende modificar la LOPI y la LECRM. Entre las propuestas más importantes se encuentra la ampliación del concepto de violencia de género, para lo cual propone modificar el artículo 1 de la LOPI.

Dicho precepto quedaría redactado de la siguiente manera:

“1. La violencia contra la mujer, como violación de los derechos fundamentales, comprende todos los actos de violencia que se ejercen contra la mujer por el hecho de ser mujer, o que les afecten de manera desproporcionada, en los términos establecidos por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

¹⁵ http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-295-1.PDF (fecha de consulta: 11 de febrero de 2020).

2. La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como vulneración de los derechos fundamentales, manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Por esta ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia.

En los casos de muerte o desaparición de un menor o de otra forma de violencia grave sobre el mismo, esa protección integral se extenderá a su madre o a la mujer que venía o viene desempeñando sobre aquel, su tutela, guarda o custodia, salvo que sea también responsable de los hechos, y siempre que esa muerte o desaparición o violencia grave haya sido causada directamente por el cónyuge o ex cónyuge de aquella madre o mujer o por la persona que esté o haya estado ligada a ella por una relación similar de afectividad, aun sin convivencia.

La violencia de género a que se refiere la presente Ley comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad.”

De una simple lectura de dicho precepto se observa que la Proposición de Ley reconoce que la violencia de género no es solo aquella que se produce en el ámbito íntimo, sino que es cualquier acto de violencia que se dirige contra la mujer por el hecho de ser mujer o que afecta a las mujeres de forma desproporcionada, tal y como recoge el Convenio de Estambul en el art. 3 cuando define a la violencia contra la mujer por razones de género. Sin embargo, el apartado 2 del art. 1 sigue limitando el ámbito de la Ley a la violencia ejercida contra las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas. En concreto, la Disposición adicional 21ª dispone que:

“Las distintas formas de violencia contra la mujer en las que no se dé la relación prevista en el apartado 2 del artículo 1 de la presente ley, se regirán, en lo referente a su atención, recuperación, sensibilización, formación, coordinación, prevención, detección y tratamiento estadístico, por las leyes específicas e integrales que se dicten al efecto, sin perjuicio de su protección conforme a lo dispuesto en la legislación penal y civil”.

A su vez, en la Disposición transitoria 3ª de esta Proposición de Ley se señala que hasta la aprobación de estas leyes específicas, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, será de aplicación transitoria a esas otras formas de violencia sobre la mujer en las que no existe relación de afectividad. Se refiere al ámbito de la prevención y el tratamiento estadístico.

Cuando esta propuesta de reforma habla de las otras formas de violencia sobre la mujer donde no existe relación de afectividad, se está refiriendo a los tipos penales recogidos en el Convenio, a los cuales he hecho mención anteriormente (delitos contra la libertad sexual, matrimonios forzados, trata de seres humanos, acoso sexual y por razón de sexo, aborto forzado y esterilización forzosa.)

La Proposición de Ley determina que esas otras formas de violencia, en lo que se refiere

a la atención y recuperación, con reconocimiento de derechos específicos de las mujeres víctimas de cualquier acto de violencia contemplado en el Convenio de Estambul y no previsto en la LO 1/2004, se regirá por las leyes específicas e integrales que se dicten al efecto de adecuar la necesidad de intervención y de protección a cada tipo de violencia.

Por tanto, hasta que no se desarrolle desde el punto de vista normativo, esas otras formas de violencia, estas recibirán un tratamiento preventivo y estadístico en el marco de la LO 1/2004.

La LOPI vigente dejó bien claro que el ámbito de aplicación de la LOPI es la violencia íntima (contra la mujer por parte de su pareja o expareja). La novedad de esta Proposición de Ley es que el ámbito de protección integral de dicha norma se extiende a la llamada violencia vicaria, es decir, la violencia que se dirige contra los hijos y las hijas sujetos/as a la patria potestad, tutela, guarda o custodia, en los casos de muerte, desaparición o violencia grave hacia los mismos.

Por último, cabe decir, que debemos repensar el Derecho y ver cuál es la mejor forma de articular las medidas de protección establecidas en el Convenio de Estambul e incorporarlas a nuestro Derecho interno, bien sea a través de una norma general de protección para todas las formas de violencia o bien sea a través de normas integrales de protección independiente cada una de ellas, debido a sus singulares características. Por lo pronto, debemos dar un paso adelante y reformar la competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer, para que sean estos los competentes para conocer de la totalidad de supuestos que el Convenio de Estambul considera ataques al género.

BIBLIOGRAFÍA

Alfama, E. y Cruells, M. (2013). Experiencias y reflexiones sobre la transversalidad en las políticas de igualdad de género. En R. Canal (dir.), *Ciudades y pueblos que puedan durar: políticas locales para una nueva época*. (p. 355-369). Barcelona: Icaria.

Amorós, C. y Miguel, A. de (eds.). (2005). *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*. Madrid: Minerva.

Añón, M. J. y García Añón, J. (coords.). (2002). *Lecciones de derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Añón, M. J. y Mestre R. (2005). Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho. En J. Boix y E. Martínez García (coords.), *La nueva Ley contra la violencia de género*. (pp. 31-64). Madrid: Iustel.

Añón, M. J. (2016). Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 33, pp. 1-26.

Ballesteros, M. C. (2006). Tutela judicial. En E. Aranda Álvarez, *Estudios sobre la Ley integral contra la violencia de género*. Madrid: Dykinson, pp. 133-150.

Barrère, M. A. (2001). Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 60, pp. 121-139.

-(2004). De la acción positiva a la ‘discriminación positiva’ en el proceso legislativo español”. *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, n.º 51.

-(2016). ¿Vulnerabilidad vs. subordinación? Una mirada crítica a la expansión de la vulnerabilidad en detrimento de la perspectiva sistémica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 34, pp. 17-34.

Barrère, M. Á., y Morondo, D. (2005). La difícil adaptación de la igualdad de oportunidades a la discriminación institucional: el asunto Gruber del TJCE. En M. A. Barrère, y A. Campos (eds.), *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: una relación a debate*. (pp. 143-160). Madrid: Dykinson.

Bodelón, E. (2014). Violencia institucional y violencia de género. *Anuario de la Cátedra Francisco Suárez*, 48, pp. 131-155.

Bunch, Ch. (1990). Women’s Rights as Human Rights: Towards a Re-Vision of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 12, pp. 486-498.

-(1997). The Intolerable Status Quo: Violence against Women and Girls. En UNICEF, *The Progress of Nations*. New York: UNICEF.

Calvo, M. (2006). Análisis socio-jurídico de la Ley Orgánica de Medidas de Protección integral contra la violencia de género, *Trabajo 17*, pp. 118 y ss.

Carmona Cuenca, E. (2015), El desarrollo de los instrumentos de protección de los derechos de las mujeres en los sistemas regionales de derechos humanos. A. Sistema Europeo, en Carmona Cuenca, E., *La perspectiva de género en los Sistemas Europeo e Interamericano de Derechos Humanos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 45-84.

CEJIL (2010). *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones de derechos humanos*. Buenos Aires: Folio Uno.

Cervilla, M. D. y Fuentes, F. (2006). *Mujer, violencia y Derecho*. Cádiz: Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz.

Charlesworth, H. (2005). Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18.

Cobo, R. (2019). La cuarta ola feminista y la violencia sexual. *Paradigma. Revista universitaria de cultura*, 22, pp. 134-138.

Coing, H. (1996). *Derecho privado europeo*, vol. II, trad. de A. Pérez Martín. Madrid: Fundación Cultural del Notariado.

Cook, R. J. (1993). Women's International Human Rights Law: The Way Forward. *Human Rights Quarterly*, n.º 15, pp- 230-261.

-(1994). State Responsibility for Violations of Women's Human Rights. *Harvard Human Rights Journal*, n.º 7, pp. 125-175.

Davies, M. (ed.). (1994). *Women and Violence: Realities and Responses*. Londres: Worldwide.

Díaz Jiménez, R. M. (2007). Visibilizando a las mujeres en los contextos de la dependencia. *Comunicación y Xenero*, pp. 231-245.

Díaz Velázquez. (2016). M. A. *El Convenio de Estambul. Medidas de protección a las víctimas*. Cuadernos digitales de Formación n.º1. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Expósito, C. (2012). ¿Qué eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España", *Investigaciones feministas*, 3, pp. 203-222.

Fernández, I. (1998). *Prevención de la violencia y resolución de conflictos. El clima escolar como factor de calidad*. Madrid: Narcea.

Gallego Sánchez, M. G. (2016). *El Convenio de Estambul. ¿Por qué un convenio sobre la violencia de género?* Cuadernos digitales de Formación, n.º 1. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

García-Berrio, M. T. (2008). *Medidas de protección de la mujer ante la violencia de género*. Madrid: Difusión jurídica.

García-Moreno, C., Zimmerman, C., Morris-Gehring, A., Heise, L., Amin, A., Abrahams, N., Montoya, O., Bhate-Deosthali, P., Kilonzo, N., y Watts, C. (2015). Addressing violence against women: a call to action, *The Lancet*, vol. 385, n.º 9978, pp. 1685–1695: disponible en [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61830-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61830-4).

Gil, J. M. (2007), *Los diferentes rostros de la violencia de género. Ensayo jurídico a la luz de la Ley Integral (L.O. 1/2004, de 28 de diciembre) y la ley de Igualdad (L.O. 3/2007, de 22 de marzo)*. Madrid: Dykinson.

González Sotelo, C. y Naranjo, G. (2015). La responsabilidad institucional pública: un análisis para el mejoramiento de la gestión y la gerencia en la Administración pública. *Revista CIFE: Lecturas de Economía social*, 17/27, pp. 245-295.

Graziosi, M. (2008). El derecho frente a la violencia “de género”. En P. Laurenzo, M. L. Maqueda y A. M. Rubio (coords.). *Género, violencia y Derecho*. (pp. 301-310). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Guasp, J. (1968). *Derecho procesal civil*, t. I (*Introducción y parte general*). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Henn, Elisabeth V. (2019). *International Human Rights and Structural Discrimination*. Berlín: Springer.

Heras, S. de las. (2009). Una aproximación a las teorías feministas. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 9, pp. 45-82.

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. (2007). *Integrando el género a los problemas ambientales, las alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*. Madrid: Fundación IPADE.

Kerr, J. (ed.). (1993). *Ours by Right: Women`s Rights as Human Rights*, London: Atlantic Highlands, N.J. : Zed Books ; Ottawa : North-South Institute.

Larrauri, E. (2007). *Criminología crítica y violencia de género*. Madrid: Trotta.

Linares, M. D. (2014). Transversalidad y políticas públicas. *Economía española y protección social*, VI, pp. 273-305.

Manjoo, R. (2018). Normative Developments on Violence against Women in the United Nations System. En Manjoo. R., y Jones, J. *The Legal Protection of Women from Violence. Normative Gaps in International Law*. (pp. 73-106). London: Routledge, Taylor & Francis Group.

Maqueda, M. L. (2006). La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 8, pp. 1-13.

Martínez Derqui, F. J. (2010). *Aspectos civiles de la orden de protección y competencia civil del juzgado de violencia sobre la mujer*. Cuadernos digitales de Formación n.º 25. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

McQuigg, R. J. (2018). Is it time for a UN Treaty on Violence against Women? *International Journal of Human Rights*, 22/3, pp. 305-324.

Miguel, A. de. (2000). Los feminismos. En C. Amorós (dir.), *Diez palabras clave sobre la mujer*. Estella (Navarra): Verbo Divino.

Miguel, A. de. (2008). La violencia contra las mujeres. Tres momentos en la construcción del marco feminista de interpretación. *Isegoria. Revista de Filosofía Moral y Política*, 38, pp. 129-137.

Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e igualdad. (2016). *Guía de derechos de las mujeres víctimas de violencia de género*. Madrid: Ministerio de Sanidad, servicios sociales e igualdad.

Montalbán, I. (2005). Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Un instrumento normativo novedoso. En *La Ley integral de medidas de protección contra la violencia de género*. Cuadernos de Derecho Judicial, XXII.(pp. 43-55). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Novo-Corti, I., Cidoncha-Candamo, L. y Cidoncha-Gómez, M. A. (2017). Los recursos de la Administración Pública para combatir la violencia de género: la importancia de los centros de información a la mujer (CIM). *Revista Atlántica de Economía*, 2, pp. 1-26.

Otto, I. de (1989). *Estudios sobre el Poder Judicial*. Madrid: Ministerio de Justicia, Madrid.

Peces-Barba, G. (1999). *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado.

Paz, J. I., Martínez Perza, R., Marrero, J. L., Alconada, M., y Gila, M. P. (s.f.). *Manuales para el abordaje profesional integral de la violencia de género contra las mujeres*. Sevilla: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.

Peña, E. de la. (2007). *Violencia de género*. Córdoba: Mancomunidad de Municipios Valle del Guadiato.

Peramato Martín, T. (2019). *Interpretación de la situación de “análoga relación de afectividad en la violencia de género”*. Servicio de Formación Continua Escuela Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Perela, M. (2010). Violencia de género: violencia psicológica. *Foro*, 11-12, pp. 353-376.

Pérez del Campo, A. M. (2009). Recursos integrales para la atención y recuperación de víctimas de la violencia de género, en *Más allá de la ley: Enfoques sobre la violencia de género*, *Jornadas Fundación Aequitas-UNED*. (pp. 114-140). Madrid: Fundación Aequitas.

- Pérez Luño, A. E. (2018). *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Peters, J. y Wolper, A. (eds.). (1995). *Women`s Rights as Human Rights*. Nueva York: Routledge.
- Plaza, M. (2017). Sobre el concepto de “violencia de género”. Violencia simbólica, lenguaje, representación. *Extravío. Revista electrónica de literatura comparada*, 2, pp. 132-145.
- Ponce, J. (2019). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo.
- Prieto, L. (1990). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid: Debate.
- Reviriego, F. (2006). Tutela institucional. En E. Aranda, *Estudios sobre la Ley integral contra la violencia de género*. Madrid: Dykinson, pp. 89-112.
- Rico, N. (1997). Gender-Based Violence: a Human Rights Issue. en *Women and Development Unit*, Serie Mujer y Desarrollo, nº 16.
- Rodríguez-Medel Nieto, M. C. (2016). *La orden europea de protección y el Convenio de Estambul*. Servicio de Formación Continua Escuela Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Romero, I. (2010). Intervención en violencia de género. Consideraciones en torno al tratamiento. *Intervención Psicosocial*, 19/2, pp. 191-199.
- Rosanvallon, P. (1995). *La crisis del Estado providencia*, trad. de A. Struch. Madrid: Civitas.
- Ruiz Miguel, A. (1994). La igualdad como diferenciación. En Varios Autores, *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*. (pp. 285-295). Madrid: Escuela Libre Edit.
- Sánchez Muñoz, C. (2005). Genealogía de la vindicación. En E. Beltrán y V. Maquieira (eds.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. (pp. 17-74). Madrid: Alianza.
- Schuler, M. (ed). (1992). *Freedom from Violence: Women`s Strategies from Around the World*. Nueva York: UNIFEM.
- Solarte, M. y Ortiz, P. A. (2003). Acerca de la violencia simbólica en las relaciones intergenéricas de adolescentes. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 8, pp. 205-212.
- Thomas, D. Q., y Beaseley, M. (1993). Domestic Violence as a Human Rights Issue. *Human Rights Quarterly*, 15, pp. 36-62.

Valpuesta, M. R. (2008). La violencia contra las mujeres un problema de igualdad. En L. López de la Cruz (coord.), *Ni el aire que respiras*. (pp. 33-68). Sevilla: Cajazol.

Vázquez, J. J. y Rivas, E. (2018). Estereotipos de género. En E. Carmona y M. I. Garrido (coords.), *Diversidad de género e igualdad de derechos*. (pp. 119-32). Valencia: Tirant lo Blanch.

Watiwala, S. (1997). El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. En M. León (comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. (pp. 187-211). Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Edit.

CONVENIOS INTERNACIONALES Y OTROS DOCUMENTOS

-Asamblea General ONU, (2018) “Resolución para la intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas: el acoso sexual, aprobada el 17 de diciembre de 2018 (A/RES/73/148)

-Asamblea General ONU, (2017) “Idoneidad del marco jurídico internacional sobre la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias sobre la idoneidad del marco jurídico internacional sobre la violencia contra la mujer”, de 19 de julio de 2017 (A/72/134).

-Asamblea General ONU (1979) “Convención sobre todas las formas de eliminación de discriminación contra la Mujer, aprobada el 18 de diciembre de 1979: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

-Consejo de Derechos Humanos, (2018) “Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos”, de 18 de julio de 2018 (A/HRC/38/47).

-ONU, (1980) “Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace”, Copenhague, Dinamarca, de 12 a 30 de julio de 1980 (A/CONF.94/35), disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>

- (1985 a) *Conferencia Mundial para el examen y la evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer*, Nairobi, Kenia, julio de 1985 (A/CONF. 116/28/Rev. 1).
- (1985 b) “Report of the World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace”, Nairobi, Kenia, 15 a 26 de julio de 1985, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html>
- (1995 a) *Declaración y Plataforma de Acción (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer)*, Beijing, China, septiembre de 1995 Documento disponible en <http://www.unwomen.org/>

/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755

- (1995 b) “Report of the Fourth World Conference on Women”, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcn.html>
- (2000) “Five Year Review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform of Action (Beijing +5)”, de 5 a 7 de junio de 2000, Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>
- (2005) “Review and Appraisal of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome Document of the 23rd Special Session of the General Assembly”, de 28 de febrero a 11 de marzo de 2005, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw49/documents.html>
- (2010) “15-year review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995), and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly (2000)”, de 1 a 12 de marzo de 2005, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/>

-ONU Women (2006), *Ending Violence against Women: From Words to Action*, disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2006/1/ending-violence-against-women-from-words-to-action-study-of-the-secretary-general>

- (2012 a), *Handbook for Legislation on Violence against Women*, disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2012/12/handbook-for-legislation-on-violence-against-women>
- (2012 b), *Handbook for National Action Plans on Violence against Women*, disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2012/7/handbook-for-national-action-plans-on-violence-against-women>
- (2014), *Handbook on Effective Prosecution Responses to Violence against Women and Girls*, disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2014/12/handbook-effective-prosecution-of-vaw>
- (2015 a), *A Framework to Underpin Action to Prevent Violence Against Women*, Disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/11/prevention-framework>
- (2015 b), *Ending Violence against Women. From the Beijing Platform for Action to the Sustainable Development Goals*. disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/12/evaw-from-the-beijing-platform-to-the-sdgs>
- (2016) *Engaging Men in Public Policies for the Prevention of Violence against Women and Girls*, disponible en <http://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones/2016/08/engaging-men-prevention-of-violence>
- (2018), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, disponible en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/sdg-report>
- (2019), *Handbook Addressing Violence and Harassment against Women in the World of Work*, disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/03/handbook-addressing-violence-and-harassment-against-women-in-the-world-of-work>

Consejo de Europa (2019). Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. EDL 2011/393212. <https://rm.coe.int/1680462543>

Consejo de Europa (2005). Recomendación (2002) 5, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de abril de 2002 sobre la protección de las mujeres contra la violencia.: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf

Consejo de Europa. Comité GREVIO. Recuperado el 6 de noviembre de 2019 de: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001). Informe n° 54/01. Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 16 de abril de 2001. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1996). Informe N° 5/96 Caso N° 10.970, Raquel Martín de Mejía contra Perú, 1 de marzo de 1996.: https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/II.%20Comisi%C3%B3n%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos_1.pdf

Defensor del Pueblo de España (1998). Informe sobre violencia doméstica contra las Mujeres del Defensor del Pueblo español de 1998, p. 102.: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/1998-01-La-violencia-doméstica-contra-las-mujeres.pdf>

ANEXO. CUADRO ESQUEMÁTICO SOBRE LAS NOVEDADES QUE HA INTRODUCIDO LA LEY 4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AL CONVENIO DE ESTAMBUL

M^a Auxiliadora Díaz Velázquez, Magistrada del Juzgado de Violencia sobre la Mujer nº 2 de Las Palmas de Gran Canaria y miembro del Grupo de Expertos del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial

NOVEDADES	LEY 4/2018, DE 8 DE OCTUBRE, PARA UNA SOCIEDAD LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CASTILLA-LA MANCHA	LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA DE 11 DE MAYO DE 2011 (CONVENIO DE ESTAMBUL)
Art. 1.d	- Responsabilidad institucional para erradicar la violencia de género.		Art. 1 ,5 y 30.
Art. 2.2	- Concepto mujer víctima incluye a las niñas		Art. 3.
Art. 3. Pfo2º	- Violencia vicaria dentro del concepto de Violencia de género.		
Art. 4.b, h y k	- Feminicidio como manifestación de la violencia género. - Uso de las tecnologías y redes sociales como forma de ejercer la violencia de género.		

	<ul style="list-style-type: none"> - Cláusula abierta: cualquier otra manifestación de violencia que lesione la dignidad, integridad o libertad de las mujeres. 		
Art. 5.e, f,g	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de la violencia ambiental, simbólica e institucional como formas de ejercer la violencia de género. 		
Art. 7 .d y 2	<ul style="list-style-type: none"> - Título habilitante: informe del Instituto de la mujer de Castilla -La Mancha u organismo que lo sustituya. - Cláusula abierta a otros títulos habilitantes para acceder a los derechos y prestaciones de esta ley. 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 23 y RD Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas Urgentes para el Desarrollo del Pacto de Estado contra la VG. 	
Art.8.2 y 3	<ul style="list-style-type: none"> -Principio de diligencia debida, a la hora de adoptar medidas de prevención. - Medidas dirigidas a los hombres para abordar la desigualdad de género y construir nuevas masculinidades. 		Art.5.
Art. 9. 1 y 3	<ul style="list-style-type: none"> - Asignatura obligatoria con contenidos en Igualdad, educación afectivo-sexual y prevención de la violencia género. - Prevención en centros educativos del machismo y misoginia. - Programas de formación y apoyo institucional extensibles a las asociaciones de familia de los alumnos. 	Art. 6 y 7.	Art. 13, 14 y 16.
Art. 10.	<ul style="list-style-type: none"> - Formación específica y permanente al profesorado y personal no docente. 	Art. 7	Art. 14 y 15.

Art. 11.	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación asignatura sobre igualdad de género en los estudios universitarios en general y especialmente en ciencias sociales y jurídicas. - Impulso a especialización en postgrado en igualdad. 	Art. 7.	Art. 14 y 15.
Art. 12.3	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de sensibilización en el entorno rural a las mujeres y población joven y adolescente y desarrollo de masculinidades alternativas. 		Art.13
Art. 14	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de las asociaciones de mujeres y organizaciones feministas en diseño y difusión de planes para erradicar la violencia de género. 		Art. 12.
Art. 15.2	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión cautelar de contenidos en los medios de comunicación que contravengan la Ley de Igualdad de Castilla-La Mancha. 		Art. 31.
Art. 16.1 y 2.	<ul style="list-style-type: none"> - No difusión de publicidad que justifique, banalice o incite a la violencia de género. - Acuerdos de autorregulación sobre el tratamiento de la v g y la imagen de las mujeres. 	Art. 10 y 13.	Art. 17.
Art. 18.	<ul style="list-style-type: none"> - Creación órgano de vigilancia para sensibilizar a la población, denunciar contenidos, potenciar imágenes positivas, roles y lenguaje inclusivo. 		
Art. 19.	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión temario igualdad y violencia de género en los procesos selectivos de la Administración. - Especial incidencia en profesionales que asistan a víctimas de v g. 	Art. 4 y 6.	Art. 14.

Art. 22 .	- Asistencia jurídica especializada de manera inmediata, con carácter previo y durante los procesos judiciales, incluida la ejecución de la sentencia.	Art.20.	Art. 57.
Art. 24	- Asistencia psicológica a los niños y niñas de las mujeres víctimas de v g. - Extensible a los familiares hasta el segundo grado de consanguinidad de la mujer víctima en caso de homicidio o asesinato	Art.19.	Art. 26.
Art. 25.	- Derecho escolarización inmediata de los niños y niñas víctimas de la v g, cuando se produzca un cambio de residencia.	Art. 5.	Art. 26.
Art. 26.	- Asistencia sanitaria e intervención específica con mujeres que tengan patología mental, dependencia a sustancias u otra patología que las haga más vulnerable.	Art. 15.	Art. 20.
Art. 27.	-Derecho de acceso preferente a la vivienda para los que ostenten la guarda de los niños y niñas huérfanos de la v g. - Derecho de acceso preferente a viviendas adaptadas cuando la mujer sufra discapacidad. - Ayudas en arrendamiento de vivienda y recursos habitacionales.	Art. 28. Disposición Adicional décimoquinta.	
Art. 28.	- Fomento de la conciliación personal, laboral y familiar de las mujeres víctimas de la v g a través de programas específicos.		
Art. 29.	- Pago único a mujeres víctimas que sufran lesiones o daños psicológicos graves.	Art. 27.	Art. 8, 30

	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda económica a familiares que sean dependientes de la mujer víctima y convivan en el mismo domicilio. - Ayuda económica directa a los huérfanos de la v g. - Derecho preferente para acceder a prestaciones para afrontar gastos básicos y cubrir necesidades de emergencia. - Ayuda para cubrir gastos escolares, comedores, material, transporte y actividad extraescolar. 		
Art. 30	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho de reducción y reordenación de su tiempo de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro de trabajo, suspensión relación laboral con reserva de puesto de trabajo. - Ausencia o falta de puntualidad derivada de la v g se entienden justificadas. 	Art. 21. Art. 21.	
Art. 31.	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento, promoción y divulgación de programas de investigación en materia de desigualdad entre hombres y mujeres y violencia de género. 		Art.11
Art. 33.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración por el Instituto de la Mujer de Castilla la Mancha informe anual sobre actuaciones en materia de violencia contra las mujeres. 		
Art. 34.	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de percibir ayudas públicas por prácticas discriminatorias a las empresas que hayan sido condenadas o sancionadas administrativamente. 		
Art. 35.	<ul style="list-style-type: none"> - Personación de la Junta como acción popular en los procedimientos penales de homicidio, asesinato u otro que sea conveniente. 		Art. 31.

	- Petición de la privación del ejercicio de la patria potestad cuando existan hijos o hijas menores de edad.		
--	---	--	--